

INTERRELACIONES ENTRE DERECHO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Sara Zubero Quintanilla*

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto la obra de Marta Lora-Tamayo Vallvé, titulada: “derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo sostenible”, publicado por la editorial Dykinson, S.L, Madrid, 2006. En este libro se aborda, con gran atención y preocupación, el efecto que el crecimiento de las ciudades tiene en la actualidad sobre el ambiente natural que lo circunda, y la necesidad de que aquel, sin que deba renunciar al imperioso desarrollo urbano, no sea agresivo a este medio; lo que es desarrollado, a lo largo de la obra, bajo el concepto específico de urbanismo sostenible.

Palabras clave: Derecho urbanístico, medio ambiente, Interrelaciones entre Derecho urbanístico y medio ambiente, desarrollo urbano, urbanismo sostenible, ordenamiento jurídico español.

Sumario: I. Sinopsis. II. Análisis. III. Conclusiones.

* Becaria de colaboración con el Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de Zaragoza, curso 2010/2011. Licenciada en Derecho por la Universidad de Zaragoza, junio 2011. Máster en especialización e investigación en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 2011-2012. Personal de Investigación en formación desde marzo de 2012. Departamento Derecho Privado. Área de Derecho Civil, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza. Miembro del proyecto de investigación “Formación del contrato: desde la negociación a la perfección del contrato” (DER 2011-23056, Ministerio de Ciencia e Innovación) y Grupo de investigación consolidado “Autonomía de la voluntad en el Derecho privado” (AUDEPRIV S110, Gobierno de Aragón y Unión Europea-Fondo Social Europeo), dirigidos por la Dra. M^a Ángeles Parra Lucán. Miembro del Proyecto de innovación docente “Creación de un espacio virtual compartido sobre Derecho civil entre las Universidades de Lérida y Zaragoza”. (PIIDUZ _12_1_074), dirigido por la Dra. M^a Ángeles Parra Lucán. Asistente y participante en seminarios, congresos, cursos y eventos de difusión científica.

I. Sinopsis

El contenido del libro se centra en una de las mayores preocupaciones que preside el crecimiento de las ciudades en la actualidad y que supone, sin renunciar al necesario desarrollo urbano, que este no sea agresivo al ambiente natural que lo circunda.

El trabajo de la autora se sistematiza en tres grandes apartados que se identifican con los tres capítulos del libro. El primero, tras una introducción y referencia a los antecedentes, estudia la definición jurídica dada al término desarrollo urbano sostenible. Relaciona el tratamiento que ha tenido esta materia en el ámbito internacional y en el seno de la Unión Europea.

En el capítulo segundo, la autora se centra en el tratamiento que se ha dado a esta temática (medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo) en la Constitución Española. Tras referirse al marco competencial de esas disciplinas, realiza un estudio de la regulación de las mismas en la legislación autonómica.

Finalmente, el tercer capítulo tiene por objeto la incidencia de la legislación sobre la planificación ambiental y sectorial en el planeamiento urbanístico.

Una vez enmarcado el contenido y la estructura del libro, procede hacer un breve resumen del contenido de cada uno de sus tres capítulos.

Capítulo I

Constata que la preocupación ambiental en las ciudades no solo tiene su origen con la creación de un derecho ambiental, cuya aplicación al ámbito urbano es relativamente reciente, sino que dicha preocupación se vincula al nacimiento del urbanismo moderno (s. XIX). Tomando una concepción global de la ciudad en su planificación urbanística, se adquiere conciencia de los problemas de salubridad de sus centros históricos así como de las insuficiencias dotacionales públicas, especialmente de zonas verdes¹.

¹ Como dice la autora, *“estas preocupaciones nacen más de lo que en el lenguaje económico denominaríamos internalidades de la ciudad y no tanto de las externalidades medioambientales”*.

Se afirma, al hilo de esa constatación, que las políticas urbanísticas y los instrumentos de planificación, utilizados en el desarrollo urbano, resultan insuficientes para un adecuado control y una correcta regulación de las externalidades producidas por la ciudad².

En ese contexto se citan los fenómenos de: periurbanización, el desbordamiento de las megalópolis, altas densidades, largos desplazamientos y consumos intensivos de recursos energéticos que, con otros déficits concurrentes, han contribuido a hacer de las ciudades espacios contaminados y ambientalmente insostenibles.

Tras el diagnóstico anterior, el capítulo se centra en la búsqueda de soluciones a esa problemática introduciéndonos en el concepto de “desarrollo urbano sostenible”. Ello, desde una perspectiva integral y global, apoyada en una compleja interacción trilateral entre los entornos: económico, social y ecológico.

Se afirma que el fin último de la sostenibilidad global nos obliga a una revisión en paralelo a una relajación de la incuestionable presión que las ciudades han venido ejerciendo sobre el resto del territorio. De esta forma, se permitirá avanzar en criterios de racionalidad y sostenibilidad. Se pretenden superar las políticas de salubridad y calidad de alcance exclusivamente urbano, que dieron lugar a los primitivos “estándares”. Todo ello, para pasar a pensar en el conjunto del territorio a la luz de los nuevos criterios de sostenibilidad y racionalidad imperantes³.

Tras los anteriores presupuestos, el estudio desarrollado en este capítulo I se centra en cómo ese concepto jurídico (hoy, dice la autora, transformado en concepto científico) “desarrollo urbano sostenible”, puede ser implantado con eficacia jurídica.

A tal fin, la autora relaciona una serie de actuaciones y documentos internacional que ha servido a la definición y concreción jurídica del término desarrollo urbano sostenible. Los mismos, parten de

² La autora recoge lo manifestado por el profesor Tamames de que la ciudad es “*prima facie*” *insostenible, razón por la cual el proceso de urbanización desde una perspectiva ambiental es insostenible*”. También, interesa citar aquí las reflexiones que sobre la insostenibilidad del modelo urbanístico español hace AGUDO GONZÁLEZ J., en su obra “*Urbanismo y Gestión del Agua*”, Iustel, 2007.

³ La autora afirma que: “*el modelo de ordenación del territorio que propone el desarrollo sostenible sería el mantenimiento de un cierto nivel de explotación de los sistemas no urbanos (rurales y naturales) y una ciudad compacta y diversa en todas sus partes*”.

la declaración de naciones unidas sobre el medio urbano, firmada en Estocolmo el 16 Junio de 1972⁴.

Se recuerda que, sobre la base del anterior, surge el conocido informe Brundtland que define el desarrollo sostenible como “*el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futura para satisfacer sus propias necesidades*”. Después, la autora alude a: la cumbre de Río de 1992; la declaración de Estambul sobre asentamientos humanos de 1996; la declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos firmada en New York en 2001, donde se reiteran los principios de desarrollo sostenible para los asentamientos humanos establecidos en el Programa Hábitat formulado tras la conferencia de Río; la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002.

En este repaso, concluye refiriéndose: por un lado, a la red de gobiernos regionales para el desarrollo sostenible, donde se afirma ser ese ámbito espacial intermedio, entre el local y el estatal, como el apropiado para resolver la problemática medioambiental y de desarrollo sostenible. Por otro lado, a la agenda 21 para el ámbito local como instrumento de implementación, en este ámbito, del desarrollo urbano sostenible.

Tras lo anterior la autora, en el cierre de este capítulo I, se refiere al desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Se identifica como momento inicial de la preocupación ambiental urbana en Europa la publicación, en 1990, del libro verde del medio ambiente urbano. Se coloca el surgimiento de la idea del desarrollo sostenible en el informe de ciudades sostenibles de 1996. Se destaca la aportación que supone la carta de Aalborg, aprobada en la primera conferencia de ciudades sostenibles de 1994, en la que se considera necesario establecer una estrategia de ámbito urbano, basada en criterios de sostenibilidad. Se pone en valor el papel jugado por los distintos planes y programas desarrollados en Europa: la iniciativa comunitaria URBAN, dentro de la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles, que ha contribuido a generar nuevas formas de participación y cooperación institucional, así como la Estrategia Territorial Europea, que supuso la primera formulación conjunta de objetivos de carácter territorial para la Unión Europea⁵.

⁴ Dada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en la ciudad Sueca de Estocolmo el 16 de junio de 1972 y que contiene una declaración de 26 principios y un plan de acción con 10 recomendaciones, convirtiendo al medio ambiente en un tema de relevancia internacional al que considera a la vez un derecho y una obligación del individuo.

⁵ La ETE (Estrategia Territorial Europea) se elaboró por el Comité de Desarrollo Territorial, en la ciudad alemana de Potsdam el 10 y 11 de mayo de 1999, para fijar modelos y objetivos comunes

Como cierre del capítulo, se pone de relieve el carácter no legislativo, y por lo tanto no vinculante, de esos documentos Europeos. No obstante, dicha afirmación no significa que no estén teniendo incidencia en los Estados Miembros mediante la asunción de sus principios en sus ordenamientos jurídicos.

Capítulo II

En este capítulo se afronta el estudio de la relación medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio en el marco del ordenamiento jurídico de España. Ello a partir de dos aspectos concurrentes en nuestro país, cuales son: por un lado, las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas, que asumen en un principio preferentemente el modelo de urbanismo extensivo. Por otro, la existencia de una legislación estatal de suelo (Ley 6/1998), apoyada en tendencias liberalizadoras del suelo clasificado como urbanizable.

En primer lugar, el capítulo se centra en las bases constitucionales que inciden en la materia y en la delimitación competencial que de ellas se hace. Como punto de partida, se señala que en nuestro ordenamiento jurídico se han desarrollado tres cuerpos normativos diferenciados con leyes separadas para las tres disciplinas: urbanismo, ordenación del territorio y el medio ambiente.

Se recuerda que el artículo 149 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en la planificación general económica y en el establecimiento de las bases de la protección del medio ambiente. Por su parte, el artículo 148 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como la competencia en la gestión de la protección del medio ambiente⁶.

para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.

⁶ Marco competencial confirmado el Pleno del Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997, dada con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente al texto

División competencial que se dice está caracterizada por una cierta inhibición del Estado, en lo referente a la ordenación del territorio y del urbanismo, en contraste con una progresiva expansión de la regulación y gestión de las Comunidades Autónomas. Se hace hincapié en la tendencia que se aprecia hacia una reintegración competencial y normativa, en base, precisamente, al concepto de desarrollo sostenible.

Se señalan como factores que están contribuyendo a la integración legislativa tres aspectos: la influencia en materia de medio ambiente del derecho ambiental Europeo, la incorporación en las legislaciones urbanísticas y/o de ordenación del territorio autonómicas de criterios ambientales y de sostenibilidad en línea con el derecho Europeo, y la aparición en el urbanismo del concepto de “urbanismo sostenible”.

En el nivel de los principios jurídicos se destaca que es la propia Constitución la que rompe el modelo expansionista de nuestro urbanismo, y acoge el concepto de desarrollo sostenible, cuando pretende asegurar una digna calidad de vida para los españoles que se ve plasmada en lo regulado por sus artículos 45, 46 y 47. Ello sin desconocer que sea un hecho y una realidad en nuestro país la expansión y la explosión metropolitana.

Por esa razón, se pone el énfasis en la asunción por la jurisdicción del Tribunal Constitucional, cuando ha interpretado esos principios constitucionales, de la necesidad de compatibilizar el necesario desarrollo con la protección del medio ambiente.

En segundo lugar, el capítulo se centra en el tratamiento que en la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo se ha dado al término “desarrollo urbano sostenible”. Se destaca que son esas legislaciones, en el seno de esta nueva corriente normativa integradora, las que han asumido un desarrollo efectivo de los tres principios emanados de los artículos citados de la Constitución.

Serán esas leyes autonómicas las que, apartándose de los principios expansionistas y liberalizadores del suelo urbanizable de la Ley Estatal 6/1998⁷, irán dotando contenido sustantivo a los objetivos de

refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

⁷ La Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones, en el número 2 de su Exposición de Motivos afirma que “...*Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado...*”

sostenibilidad. A tales efectos, dichas leyes prevén complementarse con los planes de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico.

En esa línea, se observa que las legislaciones urbanísticas y de ordenación del territorio de las distintas Comunidades Autónomas suponen un cambio claro de orientación hacia la conservación y mejora de la ciudad existente, al reforzamiento de una necesaria cohesión social y la preocupación por abordar el tema ambiental.

Para constatar los planteamientos citados, se lleva a cabo un análisis pormenorizado de las legislaciones que, en materia de territorio y urbanismo, han aprobado las 17 Comunidades autónomas. La finalidad es comparar el grado de desarrollo que se ha dado al tratamiento y vinculación del medio ambiente, y el desarrollo urbano, en cada una de ellas. Para ello se vale de los cinco parámetros siguientes:

1. El ámbito de regulación.
2. La inclusión en su norma del concepto específico de desarrollo urbano o urbanismo sostenible.
3. Los criterios de clasificación del suelo y la incidencia en ellos de la protección ambiental.
4. La introducción de estándares urbanísticos-ambientales.
5. La regulación de figuras específicas de planeamiento que vayan dirigidas a la protección del medio ambiente.

Respecto al primero, las 17 Comunidades autónomas han ejercido esa competencia que la Constitución les otorga en su artículo 148 y han regulado, bien conjunta o separadamente la ordenación de su territorio y la regulación urbanística. Centrándonos, por no hacer más extenso este resumen, en Aragón y como no podía ser de otro modo, vista la fecha de publicación del libro, se cita la ley 5/1999, de 25 de Marzo de Urbanismo, señalándose su carácter exclusivamente urbanístico, a diferencia de otras leyes autonómicas, y destacándose que en esta materia y actividad se pretende potenciar la autonomía local⁸.

En cuanto al segundo, se señalan las referencias que, a este término o a sus objetivos, se contemplan en las leyes de Andalucía, Canarias, Castilla León, Castilla La Mancha, Cataluña, Valencia (de la

⁸ Carácter urbanístico y respeto y fomento en materia urbanística de la autonomía local que, a nivel de principio, se proclama también en la posterior Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que derogando la anterior, a la que se refiere el libro, ha sido en la actualidad parcialmente modificada por la Ley 4/2013.

que se destaca su novedad en cuanto rompe el esquema establecido en nuestra legislación urbanística tradicional con la inserción en la gestión dual, bien de la administración o bien de los propietarios, del agente urbanizador a modo y manera de un concesionario de la función pública urbanística), Extremadura, Baleares, Madrid, Navarra, Asturias y Murcia.

No hay mención expresa en Cataluña, aunque se alude a una necesaria coordinación entre urbanismo y ordenación del territorio en el que se incluye la idea de protección del medio ambiente. En Galicia se hace referencia al concepto de desarrollo urbano, aunque no se define. En la Rioja aparece tangencialmente al regular los usos del patrimonio municipal del suelo y no se cita expresamente en el país Vasco.

En Aragón no se incorpora expresamente el concepto en la ley de 1999. Sin embargo, si se hace en la ley de turismo de Aragón afectando con ello, de forma indirecta, al planeamiento urbanístico mediante los planes supra municipales de montaña y centros de esquí⁹.

El tercer parámetro se refiere a que las leyes autonómicas, en mayor o menor medida, emplean conceptos de concurrencia de valores naturales, paisajísticos o ambientales para clasificar a determinados suelos como no urbanizables y por tanto protegido de un desarrollo urbanístico. Todo ello aunque expresamente no empleen, en su articulado, el concepto de “desarrollo sostenible”, como es el caso del País Vasco, el cual habla de equilibrio ecológico como criterio de clasificar un suelo como no urbanizable protegido.

En Aragón tampoco se incorpora este concepto para la clasificación del suelo, ya que parte de los criterios de la ley estatal 6/1998. No obstante, sí que se contempla, aunque en el libro no se exprese

⁹ En la Ley 3/2009, de urbanismo de Aragón, hay expresa referencia al desarrollo sostenible en el art. 8 cuando señala: *“La actividad urbanística se desarrollará para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo siguiente conforme a los siguientes principios: a) Desarrollo sostenible, armonizando el 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”*. Y lo mismo en el art 9 cuando dice: *“1. Son objetivos de la actividad urbanística, en el marco de los principios anteriores, los siguientes: a) 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”*. Declaración de principios y objetivos con la Ley 4/2013, de modificación parcial de la anterior.

en estos términos, referencias a valores paisajísticos ambientales y culturales, así como términos referidos a conceptos como riquezas naturales e inadecuación para el desarrollo urbano diseñado por el Plan General (artículos 19 y 20) en la clasificación de suelo no urbanizable especial.

Respecto al cuarto, muchas de las legislaciones autonómicas han introducido estándares y normas de directa aplicación y de obligado cumplimiento cuyo incumplimiento conlleva la nulidad del plan que no las respete. Así, se cita a las comunidades de Andalucía y Canarias que aportan criterios favorecedores de un desarrollo urbanístico sostenible; Cantabria, donde varios estándares priorizan el medio ambiente, Castilla León, que introduce gran número de normas de directa aplicación para la protección del medio ambiente urbano persiguiendo la calidad de vida y la cohesión social. Castilla La Mancha, Cataluña, Valencia introducen indicadores territoriales y ambientales, denominados umbrales de sostenibilidad, estableciéndose cuotas de sostenibilidad a modo de compensación equivalente a los recursos consumidos. Galicia introduce estándares denominados límites de sostenibilidad de calidad de vida y cohesión social. Baleares, Madrid y Navarra, también contemplan este tipo de estándares.

Por otro lado, las comunidades que según la autora no contienen estándares ambientales son: Extremadura, País Vasco, Asturias, Murcia y la Rioja, aunque esta última adopta medidas que los propician.

En Aragón, la ley 5/1999 solo prevé una reserva de zonas verdes y una previsión genérica de introducir medidas de protección del medio ambiente en los planes generales. Si bien, y al igual que hicimos en el punto anterior, debemos señalar, aunque no se cite en el libro, que la ley contiene normas de directa aplicación sobre protección del paisaje y adecuación del entorno (artículos 157, 158 y 159). También la ley al regular el planeamiento de desarrollo (Plan Parcial y Plan Especial de reforma interior) contiene normas limitativas de edificabilidad y reservas de estándares, además de los genéricos citados en el libro del artículo 33 para los planes generales¹⁰.

Finalmente, en relación al quinto parámetro, las leyes autonómicas distinguen dos ámbitos de planeamiento: el territorial y el urbanístico, siendo básicamente en el primero donde se establecen

¹⁰ La ley 3/2009, contempla reservas de terrenos tanto a nivel de Plan General (art. 40 sobre ordenación estructural de esos planes) como a nivel del planeamiento de desarrollo (art. 54 al tratar los módulos de reserva para planes parciales). En la misma línea se mantiene la Ley 4/2013 de modificación parcial de la anterior.

los criterios ambientales vinculantes para el urbanístico y sin perjuicio de exigirse, de estos últimos, sometimientos a trámite de evaluación ambiental en los supuestos contemplados en la Norma.

Además, varias Comunidades Autónomas contemplan figuras de planeamiento especial con finalidades medioambientales. Este es el caso de Murcia, con los planes especiales de actuación urbanística, o de la Rioja, con el plan especial de protección de medio ambiente natural.

En cuanto a Aragón, la autora hace mención específica a la ley 1/2001 de modificación de la ley, hoy no vigente, 11/1992 de ordenación de territorio, para señalar la peculiaridad regulada para planes aprobados por el Estado con incidencia territorial en Aragón.

Capítulo III

Se centra en la incidencia de la legislación sobre planificación ambiental en el planeamiento urbanístico y de la influencia de legislación sectorial en él.

Como punto de partida, se destaca las ventajas de la planificación para la efectiva protección ambiental. No solo permite integrar esa defensa con otros intereses con incidencia territorial (recursos naturales entre otros), sino que posibilita actuaciones duraderas en el tiempo.

Se recuerda que en España, la planificación ambiental se regula en la ley 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, así como por sus sucesivas modificaciones¹¹.

¹¹ Esta Ley está hoy derogada por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Naturales, que teniendo por objeto que teniendo, como se inicia su Exposición de Motivos, “..establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, cuyos objetivos se declaran de interés general del Estado, en el marco de lo dispuesto en los artículos 45 y 149.1.23 de la Constitución”, deroga parcialmente aquella; y por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, que según dispone su art. 1 tiene por objeto “...establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, 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”. Norma esta última que al día de la fecha ha sufrido distintas modificaciones siendo la última producida por el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, y que pretende por un lado unificar en un solo instrumento de protección cuando se solapan varias normas protectoras, y por otro lado garantizar la efectividad de la protección con las necesidades propias de desarrollo de los núcleos urbanos a través de la planificación de los espacios naturales.

En la Ley se establecen cuatro ámbitos de protección: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. La finalidad es atenuar los impactos que puedan producir las distintas actividades que se desarrollen en los espacios externos inmediatos de los distintos ámbitos protegidos. También se definen en la Ley las llamadas Zonas Periféricas de Protección y se crean las Áreas de Influencia Socioeconómicas.

Se recuerda que, en dicha Ley, la planificación de esos cuatro recursos naturales se realiza a través de los siguientes instrumentos:

- a) Directrices para la ordenación de los recursos naturales. Se conciben como complemento de las normas sobre planificación ambiental, mediante las cuales el gobierno define reglamentariamente criterios los generales básicos a los que deberán ajustarse los planes de ordenación que sobre estos recursos aprueben las Comunidades Autónomas.
- b) El plan director de la red de parques nacionales, cuya finalidad es fijar las líneas generales de actuación en dicha red y servir de guía para la redacción de los planes rectores de uso y gestión que elaboren las Comunidades Autónomas.
- c) Los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), configurados como planes marcos para, en determinadas zonas, servir a la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger. También concretan las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deben aplicárseles el régimen de evaluación de impacto ambiental¹².

¹² Estos planes, son la aportación mas destacable de la Ley pues su objetivo es plasmar el estado del estado de conservación de los diferentes recurso y ecosistemas del ámbito territorial que constituya su objeto de estudio con el fin de señalar la normativa básica que defina la gestión de los Espacios Naturales Protegidos que se declaren en su zona de estudio. Su regulación se contiene hoy en la Ley 42/200, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad artículos 15 y ss., donde el n.º 1 del art 16 los define como: *"... el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica"* Además su alcance prevalente sobre la ordenación territorial y urbanística queda expresamente reflejado en los núms. 2 y 3 del art. 18 de la Ley, cuando dicen: *"2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de*

- d) Los planes rectores de uso y gestión (PRUG), que determinan las normas generales de uso y gestión de los parques, son de competencia de las Comunidades Autónomas y pueden ser desarrollados por planes anuales de trabajo e inversión y planes sectoriales específicos.

Tras el análisis de esa legislación ambiental la autora del libro se pregunta la incidencia de la planificación ambiental en la planificación territorial y urbanística. Considera que es la legislación ambiental, junto a la planificación económica, uno de los pocos instrumentos que en la actualidad tiene el Estado para incidir de forma directa en el territorio que, como recuerda, después de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 corresponde en exclusividad a las Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de la incidencia indirecta que en materia de ordenación del territorio y urbanismo tenga por el ejercicio de sus competencias exclusivas, tal y como se reconoce en la propia STC 61/1997¹³.

Se dice que en los supuestos en los que varias planificaciones (la medio ambiental, la ordenación del territorio y/o la urbanística) incidan sobre un mismo ámbito espacial, se hace necesaria la armonización y coordinación como vienen afirmando la doctrina del Tribunal Constitucional. Sin embargo, se apunta que la realidad de la legislación ambiental ha ido por otra vía, y la citada ley 4/89 otorga prevalencia a las determinaciones de la planificación ambiental sobre las de los planes territoriales y urbanísticos.

cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”.

¹³ Reflejo de este nuevo marco competencia nacido de la STC 61/1997, se contiene en la propia Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, primera del estado aprobada en esta materia tras la citada sentencia, y en cuyo apartado 1 entre otras manifestaciones se dice: *“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 solo 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”.*

Por último, el capítulo concluye analizando la planificación sectorial. Se define en la obra como la realizada sobre ámbitos de actividad que inciden en el territorio y recaen sobre bienes tradicionalmente denominados propiedades especiales¹⁴.

La autora, en la conclusión de este tercer y último capítulo, se refiere a los supuestos que entiende de mayor relevancia, que los concreta en:

1. La ordenación del litoral, donde afirma que en su ámbito pueden existir colisiones entre la ordenación territorial y urbanística y el dominio marítimo-terrestre. Señala que, en esa superposición normativa, la legislación habilita a la administración estatal a intervenir en la elaboración de los planes territoriales, incluso con informes que tienen carácter vinculante para la administración territorial competente para su aprobación.
2. La planificación hidrológica. La legislación de aguas, donde cita a la ley de aguas 62/2003, establece que los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las distintas planificaciones sectoriales. Sin embargo, se indica, con base en la STC 227/1998, que, pese a esta facultad de coordinación, el Estado no está legitimado para establecer prescripciones vinculantes, de forma unilateral, en los planes hidrológicos para la planificación urbanística. Solo lo podrán hacer en la medida que cuenten con título competencial suficiente.
3. Montes. La ley básica de montes 42/2003 establece una equiparación entre los planes de ordenación de recursos forestales (PORF) con los PORN. Asimilación que, según la autora, puede conducir a un vaciamiento de las potestades autonómicas y municipales sobre planeamiento territorial y urbanístico. Ello por la vía de la superposición de distintos planes ordenadores de diferentes recursos naturales.
4. Infraestructuras y urbanismo. En este último apartado, la autora se hace eco del conflicto que plantea la ejecución de grandes infraestructuras en la planificación del suelo y, en especial, en el suelo clasificado como no urbanizable, que vuelven a suponer vinculaciones

¹⁴ Se trata de bienes públicos cuya planificación corresponde al Estado y que interrelación con la planificación territorial y urbanística, que a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales compete, y la planificación ambiental, también atribuida con carácter básico al Estado, es una evidencia cuyo adecuado desenvolvimiento exige fórmulas de coordinación bien de carácter voluntario, bien de carácter forzoso. Es obligado citar al respecto el reciente trabajo de investigación coordinado por los profesores D. LOPEZ RAMÓN F., ESCARTÍN ESCUDÉ V., que bajo el título "*Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*", Marcial Pons; 2013, integran un conjunto de trabajos de diferentes catedráticos y profesores de distintas universidades españolas cuyo objeto es contemplar con visión conjunta las interrelaciones que en la regulación de esas tres materias se producen.

a la planificación territorial y urbanística. Asimismo, se apunta como otro conflicto generado por las grandes infraestructuras, y de alcance medioambiental, la incidencia negativa que tiene su implantación. Se resuelve con la previsión de obligatoriedad de impacto ambiental a la que deben sujetarse los proyectos que las amparan, lo que permite conectar los problemas urbanísticos y territoriales integrando los intereses y necesidades de cada una de esas perspectivas que por ello resultan complementarias.

II. Análisis

Como punto de partida, debe resaltarse el interés del trabajo realizado por la autora del libro que, publicado en el año 2007, estaba en los albores de un giro no solo a nivel programático, sino a nivel material de las políticas territoriales y urbanísticas expansivas. Nos adentra en los principios de sostenibilidad y utilización racional de los recursos naturales que van a impregnar la normativa no solo ambiental, sino urbanística y sectorial, y exigirán la necesaria coordinación y cooperación de los actores públicos con competencia en dichas materias.

Políticas expansivas que habían sido propiciadas por en un conjunto de normas, de mediados de la década de los años noventa, que se concretan en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales; su norma de convalidación la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales; y por último, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Normas que habilitaban un proceso de liberalización de suelo que se sustentaba en la errónea creencia que un incremento de suelo urbanizado traería como resultado una bajada en los incesantes aumentos de los precios de las viviendas. También pretendían agilizar los procesos de desarrollo urbanísticos que, alargados mediante una excesiva burocracia, contribuían a ese encarecimiento de un bien, la vivienda, que la Constitución de 1978 configura como un derecho de alcance social en cuando integrado dentro de los principios rectores de la política social y económica¹⁵.

En el seno de esas normas, todo suelo que no tuviese la condición de urbano o no urbanizable, por no darse en él los presupuestos o condiciones, internas o externas, para su incorporación al desarrollo urbanístico, se clasificaba de urbanizable. Con ello se le otorgaba la aptitud para su futuro desarrollo urbanístico. Se pasaba así de ser un suelo que el planificador, en el marco de la

¹⁵ Dice el artículo 47 de la CE *“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”*.

normativa urbanística precedente, estimaba necesario para atender futuras demandas urbanizadoras (el suelo residual era el no urbanizable o rústico), a ser ahora ese suelo residual ya que salvo el urbano y el considerado inadecuado para urbanizar, el resto tenía otorgada desde la ley esa futura aptitud de transformación urbanística.

Pero esa oferta extensiva de un recurso natural, no ilimitado y vulnerable, la mayoría de las veces a los distintos de desarrollo urbanístico sobre ellos pretendidos, no solo era patrimonio de la actividad urbanística. Otros recursos naturales, objeto de planificaciones sectoriales, como los hidráulicos, citados por la autora en la parte final del capítulo III, del libro, también han sido objeto de políticas de oferta expansiva. Tienen una gestión característica, sobre bases similares a las del suelo, que entendían el carácter no limitado de estos recursos y los consideraban factores de producción. Todo ello ha conducido a políticas insostenibles desde un punto de vista medio ambiental, propiciando la clasificación de suelos que eran inadecuados para su transformación urbanística¹⁶.

No debe olvidarse que, tanto a nivel interno como externo, ya había múltiples normas que declaraban en estas materias interrelacionadas (territorio y urbanismo, medio ambiente y recursos naturales), la necesidad de actuaciones presididas por los principios de desarrollo sostenible y la racional utilización de los recursos naturales.

A título de ejemplo, en el ámbito externo, cabe citar: la Declaración de Estocolmo de 1972, donde junto a la declaración del derecho que se tiene a disfrutar de un medio ambiente de calidad se prescribe la obligación de protegerlo y mejorarlo para las generaciones futuras. La Directiva Marco del Agua del año 2000, donde se propone modelos de desarrollo sostenible del agua, a la que se considera más que un factor de producción un factor eco social. La Estrategia Territorial Europea de 1999, que aboga por un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.

En el ámbito interno, destacar las declaraciones contenidas en la propia Constitución de 1978, donde en sus artículos 45 y 47, declara el derecho a un medio ambiente adecuado, la utilización racional de los recursos naturales, el derecho a una vivienda digna y adecuada y la exigencia de regular la utilización del suelo conforme al interés general.

Pues bien, pese a ese conjunto normativo y otras normas sectoriales que acogen programáticamente esos principios de sostenibilidad y racionalidad, lo cierto es que es la Ley 8/2007, de fecha posterior

¹⁶ Más información, AGUDO GONZALEZ J., *“Urbanismo y gestión urbanística”*, Iustel, 2007, pp. 21 a 44.

a la publicación del libro objeto de este análisis, la que incorpora, en el seno de una norma urbanística, los criterios de sostenibilidad como principios inspiradores de la actividad de esa naturaleza¹⁷.

Así pues, el libro representa un trabajo didáctico que pretende acercarnos al concepto de desarrollo urbano sostenible y su tratamiento a escala internacional. A través de él podemos entender las relaciones actuales entre la disciplina de medio ambiente y la de urbanismo. Sirve para reiterarnos, y así se plasma en el capítulo III del libro, que la protección del medio ambiente representa un límite claro para el derecho urbanístico.

La obra aporta un plus a la clarificación científica de que estas disciplinas, urbanismo y medio ambiente, representan dos realidades jurídicamente complementarias e inseparables. Ello unido a la constatada realidad actual de encontrarnos ante un desarrollo urbano, extensivo e insostenible, así como a la bipolaridad competencial que en estas materias se produce en el estado de las autonomías que se diseña por la Constitución. Obliga al diseño de fórmulas de coordinación que den adecuada respuesta a la creciente preocupación, no solo internacional sino también interna, por lograr una efectiva protección del medio ambiente a través del derecho urbanístico. Lo que, sin amparar criterio de subordinación de la planificación territorial y urbanística a la ambiental y sectorial de los distintos recursos naturales, máxime al encontrarnos en marcos competenciales ubicados en administraciones territoriales distintas que no pueden ser vaciados de contenido, no suponga tampoco una subordinación de lo ambiental a lo urbanístico. Lo contrario supondría vaciar de contenido competencias exclusivas del Estado y poner en peligro intereses generales protegidos, incluso a nivel externo, como son: el logro de un desarrollo sostenible y la utilización racional de los recursos naturales afectados por actuaciones de urbanización.

En esa línea, el estudio del derecho urbanístico y medio ambiente, apoya desde bases doctrinales esa positiva orientación del derecho urbanístico hacia la asunción de criterios proteccionistas. Para ello, pone el acento en el proceso iniciado hacia un desarrollo urbano sostenible, haciéndose eco de la enorme repercusión mediática que han tenido determinados sucesos urbanísticos agresivos al

¹⁷ La exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en su Apartado I decía “...la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente...”.

medio ambiente. Así como de la reciente y masiva concienciación social sobre la importancia real de una efectiva protección del medio ambiente.

Se integra así en un conjunto de estudios científicos y trabajos de investigación que, en estos años, son simultáneos con una creciente actividad desplegada desde las instituciones públicas internacionales que, como ocurre en el caso de la Unión Europea, han posibilitado la elaboración de políticas orientadas a la búsqueda de un urbanismo sostenible.

Interesa también destacar el aporte didáctico e informativo que se hace, en el capítulo II del libro, del desarrollo urbano sostenible en la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo. Se contiene una información individualizada por comunidades de la integración en sus leyes de ordenación del territorio y urbanismo para resaltar que en ellas se ha roto, si quiera a nivel programático, con la cultura extensiva y no sostenible propiciada por la ley del suelo estatal 6/1998. Asumiendo, en mayor o menor medida, las nuevas orientaciones que desde foros internacionales surgen en defensa de la sostenibilidad en los desarrollos urbanos. Si bien, por no ser ese el alcance de la investigación, no se profundiza en la incidencia que ha tenido esa asunción conceptual y normativa del desarrollo sostenible en la realidad urbanística de nuestras ciudades.

Sin ese necesario estudio de la incidencia que sobre la realidad física hayan podido tener, la asunción a nivel de principios rectores de la actividad administrativa territorial, los conceptos de sostenibilidad y racionalidad, el problema del desarrollo urbanístico de nuestras ciudades parecería resuelto con las meras incorporaciones que, a nivel normativo, se reflejan en el libro. Las normas de directa aplicación y los estándares urbanísticos salvaguardarían, de alguna manera, las tensiones expansionistas y desarrollistas que han protagonizado buena parte de la política urbanística, lo que evidentemente no es así.

Se necesitan, para la efectividad de esos principios, verdaderas y reales políticas de coordinación que, salvaguardando los distintos marcos competenciales, mantengan un adecuado equilibrio entre la planificación sectorial de recursos y la territorial y urbanística. Ambas bajo criterios de control y evaluación de incidencia ambiental que hoy ineludiblemente demanda el interés general.

Así pues, no negando la necesaria e imprescindible cobertura legal, se hace ineludible por las administraciones, a las que compete aplicar las distintas planificaciones con incidencia medio ambiental sean de carácter territorial o sectorial, asumir decididamente dichos principios como inspiradores de su actuaciones.

Se impone coordinar sus interrelaciones para evitar efectos tan opuestos al cumplimiento de las exigencias derivadas de los principios de sostenibilidad y racionalidad resultantes de actuaciones urbanísticas como las llevadas a cabo en la zona del levante español. Actuaciones que propiciaron varios informes del Parlamento Europeo como el fechado el 20 de febrero de 2009, donde se afirma que el urbanismo salvaje e insostenible, amparado por las autoridades competentes y la falta de aplicación adecuada de la legislación de medio ambiente, son la principal causa de los problemas relacionados con el urbanismo¹⁸.

Fuertes críticas a la política urbanística española por parte del Parlamento Europeo que reflejan, se dice en el informe, la incidencia negativa que para el logro de estos desarrollos sostenibles ha tenido en España la falta de trasposición correcta de algunas de las directivas europeas y la concurrencia, en el ámbito urbanístico, de conductas especulativas de algunas autoridades, así como de diversos agentes del sector de la construcción. Se añade que ello está unido a un cierto laxismo judicial que

¹⁸ El Parlamento Europeo emitió tres informes con base en numerosas reclamaciones llegadas a Bruselas por ciudadanos europeos que denuncian prácticas abusivas en materia de urbanismo, estos informes son: Informe de fecha 5 de diciembre de 2005 sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Petición 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras). Informe de 11 de junio de 2008, sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 2007, en particular su Resolución, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las comunidades autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. Informe de fecha 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. Es el conocido como informe Auken, al haber sido su ponente Margrete Auken.

Los dos primeros se centran sobre el urbanismo de la Comunidad valenciana y desaprueban su modelo de gestión urbanística. El tercero, la ponente hace extensiva las críticas al modelo valenciano a todo el territorio español y entre las 36 peticiones y consideraciones que en él hace la nº 4 se expresa en los términos siguientes: *“Considera que las autoridades regionales competentes deben suspender y revisar todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente”*.

solo en fechas recientes ha reaccionado ante esta urbanización extensiva realizada particularmente en la zona costera.

Por ello, esas reclamaciones del Parlamento Europeo a realizar distintas actuaciones del Estado Español y de las Comunidades Autónomas, solicitando, como se ha señalado, la supresión o revisión de los planeamientos urbanísticos que no respeten criterios de sostenibilidad medio ambiental, instando incluso, la paralización de desarrollos urbanísticos contrarios a los criterios comunitarios en esta materia. También ha reclamado el impulso de actuaciones tendentes a promover un urbanismo que suponga un desarrollo justo, transparente y sostenible.

En todo caso, las carencias de parte de los resultados pretendidos no derivan a una visión de la realidad actual solo negativa. Así se refleja en el informe sobre sostenibilidad en España del año 2009 del OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España)¹⁹. En él se aportan datos positivos en importantes valores ambientales. Pese a observar que en materia de territorio hay insuficiente desarrollo de instrumentos de ordenación territorial y solo nueve Comunidades Autónomas tienen aprobados sus instrumentos regionales, el análisis es positivo cara al futuro. La coyuntura de crisis actual ofrece oportunidades para una reforma en profundidad del modelo constructivo expansionista que provoca indeseables impactos ambientales. Se propician modelos de mayor eficacia energética basados en la rehabilitación, asumiendo en materia de desarrollo territorial urbano y rural principios de equilibrio y sostenibilidad.

En definitiva, esta concienciación, a todos los niveles, de la necesidad de una utilización del suelo de forma prudente y sostenible, queda plasmada en el Real Decreto Ley 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Igual que hacía la derogada por él, Ley 8/2007, acoge de forma expresa, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, rompiendo con las tendencias liberalizadoras de suelo urbanizable y los criterios expansionistas de suelo urbanizado de la Ley 6/1998. En la Ley se proclama 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 sostenible²⁰.

¹⁹ <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0637069.pdf>.

²⁰ El artículo 2 del Texto Refundido, dice: *“1. 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, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las*

Por último, interesa resaltar dos conclusiones a las que llega la autora en el capítulo III al objeto de valorar la incidencia que tienen en la legislación sobre ordenación del territorio y urbanística, la legislación sectorial sobre recursos naturales e infraestructuras de nivel supraterritorial:

La primera, las facultades de intervención, en la planificación territorial y urbanística, que al Estado le atribuyen legislaciones sectoriales mediante informes a los que se le otorga carácter vinculante, y que se estructuran como previos y preceptivos en el procedimiento tramitación y aprobación.

La segunda, el constatar con relación a los instrumentos de carácter medio ambiental, que más que movernos en relaciones de coordinación entre planificación ambiental y territorial o urbanística, se produce una directa vinculación de aquella sobre esta. Aspecto, ese último, que para la autora no es criticable siempre y cuando los términos de esa vinculación estén al servicio del interés público general, sobre el presupuesto de la defensa del medio ambiente, y propiciando el deseado desarrollo sostenible. Sin que ello suponga, en ningún caso, provocar un vaciamiento de la ordenación territorial y urbanística desvirtuando el marco competencial que, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se ha diseñado en la propia Constitución.

Consideraciones de la autora que enlazan con uno de los aspectos más controvertidos en la actuación de las distintas administraciones en el estado de las autonomías y que no es otro que la concurrencia de competencias, en un determinado espacio territorial. Los títulos competenciales se atribuyen, por lo que a la ordenación del territorio y urbanismo se refiere, a las Comunidades Autónomas y por lo que al Medio Ambiente y planificación de recursos naturales afecta, al Estado. Esa concurrencia de competencias impone, como ya se ha reflejado, técnicas de cooperación y

políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y 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. La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística”.

coordinación para que, sin vaciar de contenido las primeras, no se desconozcan las del Estado con incidencia en el territorio, y siempre que la defensa del ejercicio de la competencia se mantenga dentro de los límites que le son propios²¹.

III. Conclusiones

Expuesto lo que antecede, y con base en los contenidos de investigación que la autora desarrolla en el libro, proceden las siguientes conclusiones:

1. El proceso de urbanización es visto, desde una perspectiva ambiental, como insostenible. Como señala Tamames, la ciudad es *prima facie* insostenible.
2. Frente a ello, y a la vista de los recientes fenómenos periurbanos y de desbordamiento de las megalópolis, que hacen de la ciudad de degradación ambiental, surge la necesidad de la protección y control ambiental.
3. A esa necesaria protección ambiental contribuye la introducción del concepto de desarrollo urbano sostenible, el cual se configura científicamente como una triple interacción entre el entorno económico, el social y el ecológico, y que persigue rebajar la presión que han venido haciendo las ciudades sobre el resto del territorio.
4. Al asentamiento y asunción del concepto “desarrollo sostenible” han contribuido varios hitos internacionales que han servido para dar una definición y concreción jurídica de ese concepto, y con él, del específico “desarrollo urbano sostenible”. Con base en el informe Brundtland, se define aquel como: “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

²¹ La sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, de 1 de marzo de 2007, con nº de recurso 3165/1999, publicada en el BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2007, en su FJ 10 dice: “*Como ha declarado reiteradamente este Tribunal (por todas, STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 4) la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio no puede llevar a desconocer las competencias del Estado con directa e inmediata proyección en el espacio físico siempre que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios. La consecuencia, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de colaboración y cooperación, será que los instrumentos de ordenación territorial deberán tener en cuenta y aceptar las decisiones estatales.*”

5. La Constitución Española contiene las primeras aproximaciones a un concepto genérico de lo que ha de ser en nuestro ordenamiento jurídico el desarrollo urbano sostenible. En ella se rompe con el tradicional modelo expansionista de nuestro país cuando en el preámbulo pretende asegurar una “digna calidad de vida” para los españoles, que se refleja en los tres artículos con referencia al urbanismo y medio ambiente (artículos 45, 46 y 47).

6. En España, el derecho ambiental se ha desarrollado como un cuerpo normativo diferenciado de la ordenación del territorio y del urbanismo, surgiendo disciplinas con leyes separadas. La ordenación del territorio y el urbanismo se ve afectada directamente por normativa de carácter ambiental. Por ese motivo, se impone una coordinación y cooperación activa que posibilita una aplicación armonizada salvaguardando el interés general de la protección del medio ambiente. En esta línea, el Tribunal Constitucional aboga por la necesidad de armonizar el desarrollo territorial y urbano con un medio ambiente sostenible.

7. Pese a dichos principios, asumidos tanto por las leyes autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo, como por la ley estatal de suelo, la realidad refleja un desajuste entre la afirmación jurídica de sostenibilidad y la evidencia física, donde es un hecho el expansionismo de nuestros desarrollos urbanos con sus efectos no sostenibles. La corrección, de los mismos, puede verse favorecida no solo por la imbricación de la legislación medio ambiental en la territorial y urbanística, sino por la crisis actual que impide practicas expansionistas y facilita actuaciones conservacionistas y de rehabilitación.

8. En la distribución competencial de estas disciplinas, el Tribunal Constitucional, con base en nuestra norma básica y a través de la ST 67/1997, de 20 de Marzo, ha ubicado en las Comunidades Autónomas la competencia de ordenación del territorio y urbanismo y en el Estado la competencia medio ambiental, lo que exige formulas activas de coordinación y cooperación.

9. En medio ambiente la competencia del Estado no es exclusiva y su alcance se ha matizado por la doctrina del Tribunal Constitucional asentada a partir de 1995. El Estado tiene la competencia para regular las normas básicas de protección del medio ambiente que son, por ello, normas mínimas de obligado cumplimiento. Las Comunidades Autónomas tienen competencias medio ambientales de complemento y desarrollo de la norma estatal que, respetando esos mínimos, no disminuyan la protección que con ellos el Estado otorga al medio ambiente.

10. En ordenación del territorio y urbanismo, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas se ve matizada por las sectoriales que, con incidencia en esas disciplinas, se atribuye al

Estado, al que también la Constitución le asigna competencias que inciden indirectamente en aquella, como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de la propiedad.

11. El Tribunal Constitucional, en sentencias como la 46/2007, deja sentado que ante una contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias con incidencia territorial (como sería las de medio ambiente o planificaciones de recursos naturales como los hidráulicos), deben quedar estas últimas salvaguardadas, y la planificación territorial debe tener en cuenta y aceptar las decisiones estatales.

12. Hoy es incuestionable que cualquier actividad de las Administraciones públicas, indistintamente de la escala territorial en la que desempeñen sus competencias, e independientemente de los títulos competenciales atribuidos, a las mismas, debe estar presidida por los principios de desarrollo sostenible y utilización racional de los recursos naturales. Se debe subordinar cualquier actividad, incluso la propia competencia, a la efectiva satisfacción de tales principios, reconociendo la competencia preferente de quien ostenta la defensa de los mismos. En todo caso, esta preferencia no es incondicionada y solo está legitimada si se ejerce dentro de los límites de la propia competencia.