

LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL COMO TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Juan Francisco SÁNCHEZ GONZÁLEZ
Secretario-Interventor de Administración Local
Servicio Provincial de Asesoramiento a Municipios
Diputación Provincial de Málaga

SUMARIO:

I.-INTRODUCCIÓN.

- 1.-MEDIO AMBIENTE Y CONSTITUCIÓN.
- 2.-LA DIMENSIÓN FUNCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.
- 3.-LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.

II.-LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.

- 1.-LA FUNCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DENTRO DEL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA.
- 2.-EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

III.-LA INTRODUCCIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

- 1.-LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS.
- 2.-LA INTEGRACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

IV.-BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN

Como ya pusiera de relieve la Comisión Europea en su Comunicación *Hacia una estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano*,¹ el tema del urbanismo

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 11 de febrero de 2004 (COM [2004] 60 final, Bruselas, 11.02.2004). Epígrafe 2.4 (Urbanismo sostenible), apartado 2.4.1 (Porqué es una prioridad el urbanismo sostenible).

está llamado a adquirir una importancia creciente a medida que se consolidan las tendencias de cambio demográfico y medioambiental.

El aumento de la esperanza de vida, el aumento de las poblaciones con carácter más o menos estable fruto de los procesos migratorios o simplemente el aumento de los flujos de turismo residencial hacia zonas en las que el clima benigno representa un factor determinante, o simplemente los cambios en las tendencias de uso y ocupación de las viviendas mediante los cuales se hace más frecuente la existencia de viviendas ocupadas por un solo habitante, todos ellos son factores que ayudan a comprender la paradoja que representa que mientras la población total de Italia, Grecia, España y Portugal está disminuyendo, el número de viviendas haya aumentando espectacularmente en los últimos años.

La expansión urbana en cuanto se refiere al urbanismo, es el aspecto más preocupante y necesitado de una respuesta adecuada, da la Comisión la voz de alerta ante la constatación de que las ciudades se están expandiendo invadiendo zonas rurales a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población (20% de expansión en los últimos 20 años, con sólo un 6% de incremento de la población).

En cuanto a los usos del suelo, se sustituyen los espacios verdes (regiones agrícolas o naturales de gran valor) por zonas destinadas a viviendas de baja densidad, en no pocas ocasiones desconectadas orgánica y funcionalmente de la ciudad de la que dependen, o con fines comerciales.

A su vez ésta expansión urbana refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando así la congestión del tráfico, el consumo de energía y las emisiones contaminantes, lo que a la postre se traduce en unos efectos colaterales de un urbanismo mal concebido que agudizan la insostenibilidad² ambiental del mismo.

Los problemas propios de un sistema urbanístico basado en un continuo e incontrolado crecimiento y expansión de la ciudad con la consiguiente huella ecológica que ello genera, se agudizan cuando la densidad de población disminuye y cuando las actividades cotidianas (ir a casa, al trabajo, y de compras) implican largos trayectos, lo que favorece la aparición de nuevos problemas medio ambientales derivados de la movilidad, contaminación de todo tipo, etc....

Ante tan desalentador panorama considera necesario la Comisión que se ponga el acento en la planificación de *«la expansión de las ciudades de forma que encaje en una estrategia a largo plazo en la que el impacto medioambiental sea mínimo y claramente precisado, e impidiendo que se produzca un proceso*

² Por contraposición al término «insostenibilidad» el término «sostenibilidad» se utiliza como sinónimo de sustentabilidad y se refiere al equilibrio de una especie con los recursos de su entorno, por extensión se utiliza también cuando nos referimos a la explotación de un recurso por debajo de su límite de renovación. Desde el punto de vista del progreso de la humanidad, según el Informe Brundtland (1987), la sostenibilidad consiste en la capacidad de *satisfacer las necesidades de la actual generación sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.*

incontrolado de expansión urbana», y propone para ello «crear incentivos que fomenten el urbanismo sostenible, por ejemplo, medidas para dificultar la construcción en terrenos vírgenes» a la vez que establece que las «estrategias y políticas para las zonas urbanas deben relacionarse con las estrategias regionales y nacionales con el fin de garantizar su concordancia y evitar que las iniciativas locales queden desvirtuadas».

Como forma de poner orden y medida a la incontrolable e insostenible expansión urbana fuera de toda lógica ambiental, se introducen en la Planificación Urbanística y territorial (como técnicas de protección del Medio Ambiente) los criterios de la sostenibilidad del medio ambiente urbano.

1.- MEDIO AMBIENTE Y CONSTITUCIÓN

La Constitución Española de 1978 después de afirmar en su artículo 45 el *derecho de todos [los españoles] a disfrutar de un medio ambiente adecuado, derecho cuyo reverso lo constituye el deber de conservarlo*, dispone en su apartado 2 que *es misión de los poderes públicos 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 con apoyo en la indispensable solidaridad colectiva*, concluyendo con la admonición para *quienes violen lo anterior*, en los términos que se establezcan legalmente, de que *podrán ser sancionados penal o administrativamente así como quedar obligados a reparar los daños causados*.

Aproximándose al concepto de «*medio ambiente*», el Tribunal Constitucional en Sentencia 102/1995 de 26 de junio afirma en su Fundamento Jurídico 4º que *«no resulta ocioso insistir en el hecho inconcluso de que la Constitución Española, como las demás, utiliza palabras, expresiones o conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya y cuyo significado hay que extraer del sustrato cultural donde confluyen vectores semánticos ante todo y jurídicos en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes y también de la experiencia»* y después de poner de relieve que éste es el caso de la expresión «*Medio Ambiente*» que gramaticalmente comienza con una redundancia, prosigue señalando que el propio término ha de calificarse como *«concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982). Una primera indagación semántica, según el sentido propio de las palabras utilizadas por la Constitución y los Estatutos, nos lleva al Diccionario de la Real Academia Española, donde algunas acepciones de la palabra «medio» lo definen como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. Siendo tal el significado gramatical, no resulta sin embargo suficiente por sí mismo para perfilar el concepto jurídico que, por el momento, no comprende tantos elementos y excluye, en principio, el componente social»*.

Tras indagar en el componente semántico de las expresiones «*medio*» y «*ambiente*», el Alto Tribunal concluye que el «*Medio Ambiente*» consiste en el *«conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida»*.

2.- LA DIMENSIÓN FUNCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Del medio ambiente particularmente y en cuanto ahora puede interesarnos del medio ambiente urbano, nos importa sobre todo su «*dimensión funcional*», de «*protección, conservación y mejora*»,³ como respuesta en dicho entorno al efecto pernicioso de la propia acción del hombre cuyas manifestaciones más sangrantes, con efectos meramente enunciativos y no exhaustivos, han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas (*aguas que se buscan y alumbran en las márgenes o debajo de cauces empobrecidos o secos*), así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica, y de forma más reciente el imparable aumento de las emisiones de CO₂ a escala planetaria, con la consiguiente destrucción de la capa de ozono, y en fin, en lo que se refiere al objeto del presente trabajo, el descontrolado «*sellado de suelos*», configurado éste recurso como otro bien de inversión más, al socaire de unos instrumentos de planificación territorial y urbanística contrarios a los más elementales principios de «*desarrollo sostenible*», etc.

La protección consiste en una acción de amparo, ayuda, defensiva y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva, debiendo tener presente que la protección siempre se plantea contra «*algo*», los peligros más arriba sugeridos y contra «*alguien*» cuya actividad resulta potencial o actualmente dañina para los bienes o intereses tutelados.

Llegados a éste punto debemos constatar que en el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre, autor de todos los desafueros y desaguisados que lo degradan, en beneficio también de los demás hombres, y de las generaciones sucesivas.

La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos. De ahí su configuración ambivalente, como deber y como derecho, que implica la exigencia de la

³ El Tribunal Constitucional en Sentencia 102/1995 de 26 de junio analizando la dimensión funcional del Medio Ambiente, afirma en su Fundamento Jurídico 7º que «*El medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro (...). Con otras palabras, pero con un contenido sustancialmente idéntico, estas disfunciones son las recogidas en el catálogo incluido en el documento de trabajo núm. 4 que el 25 de agosto de 1970 presentó el Secretariado de la CEPE a la Reunión de Consejeros Gubernamentales en materia del medio ambiente de la Comisión Económica para Europa. Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra «protección», sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la «conservación» de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al «mejoramiento» ambas contempladas en el texto constitucional (artículo 45.2 CE), como también en el Acta Única Europea (artículo 130 R) (RCL 1987/1562 y LCEur 1987/2040) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río.»*

participación ciudadana en el nivel de cada uno, con papeles de protagonista a cargo de la mujer, de la juventud y de los pueblos indígenas, según enuncia la Declaración de Río (10, 20, 21 y 22).

Ahora bien, la acción del hombre con riesgo para el medio ambiente se proyecta en las más variadas manifestaciones, sanitarias, biológicas, industriales o urbanísticas, procedentes del tráfico rodado o del turismo y depredadoras sin más, como la caza y la pesca, manifestaciones difícilmente compartimentables por su heterogeneidad, aun cuando las normas lo intenten hasta donde pueden.

El carácter complejo y polifacético tan reiteradamente destacado por la doctrina de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico como se ha encargado de poner de relieve el Tribunal Constitucional.⁴

Esto es lo que explica que las competencias estatales sobre el Medio Ambiente concurren con otras muchas competencias autonómicas como son las de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca.

No estamos ante un reparto lineal de competencias unívocas, sino ante una competencia poliédrica y transversal, pues un sólo título competencial incide en muchos otros, muy variados y repercute en los mismos.⁵

En relación con las competencias referidas al Medio Ambiente debemos recordar que el artículo 149.1.23 de la Constitución, señala que el Estado tiene competencias exclusivas en relación con la «*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. (...)*».

El Tribunal Constitucional en Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, vino a señalar además que la legislación básica posee la característica técnica de constituir normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección. Es sus propias palabras «*la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetar en todo caso, pero que pueden permitir que cada una*

⁴ En Sentencia 64/1982 de 4 de noviembre, el Alto Tribunal afirma en su Fundamento Jurídico 5º: «*El carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico. En este sentido la cuestión se sitúa en un doble plano: uno es si de la legislación vigente pueden deducirse normas básicas en materia de medio ambiente no respetadas por la Ley catalana; la otra es la de sí, aun respetándose esas normas, se han vulnerado otras igualmente básicas afectadas por aquella, pues es de señalar que cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia.*».

⁵ Sobre la incidencia en las competencias de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de los títulos competenciales «cruzados» del Estado, puede consultarse el trabajo realizado por LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y VERA JURADO, Diego J. (2005): «La Ordenación del Territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia» *Revista Jurídica de Navarra*. Número 40. Julio-Diciembre de 2005, páginas 163-199.

de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto Constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establezcan pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica (...)» (Fundamento Jurídico 2º)

Esta doctrina constitucional apuntada en la STC 170/1989 vino a consolidarse en STC 102/1995 cuyo Fundamento Jurídico 8º establece que *«en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo menor que en otros ámbitos, no se puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido»*, doctrina, en fin, que ha tenido continuidad en los pronunciamientos emitidos en SSTC 156/1995, 163/1995, 16/1997, 28/1997, 14/1998 y 115/1998.

3.-LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

En la perspectiva funcional de protección, conservación y mejora del Medio Ambiente, son varios los *«principios»* que inciden y que informan los instrumentos mediante los que se pretende lograr el fin último de la protección ambiental.

En primer término debido al alto potencial de irreparabilidad que tienen los daños ambientales hemos de referirnos al *«principio de cautela»*.

Este principio también conocido como *«principio de precaución»* pone de manifiesto que en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible para el Medio Ambiente, la falta de certeza científica absoluta no debe servir de excusa para la necesaria adopción de las medidas que resulten más eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente, incluida la alternativa cero, esto es, la renuncia a la realización de la actividad potencialmente contaminante, si tenemos en cuenta la elevada incertidumbre científica sobre cuestiones fundamentales que afectan a la salud humana y a la alteración de las condiciones físico-naturales esenciales para la vida podría afirmarse, por tanto, que nos hallamos ante el principio de acción más importante.

En segundo lugar, por su importancia, nos encontramos con el principio de prevención. En éste se insiste en la idea de que es más adecuado, económica y ecológicamente, evitar la contaminación adoptando las medidas preventivas que sean necesarias, que desarrollar medidas correctivas a posteriori.

Aunque algunos autores dudan que el principio de prevención tenga un juego autónomo del de precaución, lo cierto es que ambos principios tienen rasgos que le confieren autonomía, de ésta forma, señala FERNANDEZ DE GATTA *«el principio de*

*prevención se aplicaría en la fase de planificación y el principio de cautela o de precaución a la acción en sí misma».*⁶

La diferencia fundamental entre ambos principios está según PERNAS GARCÍA en «*el nivel de certidumbre científica existente sobre el problema ambiental que se pretende abordar*».⁷

Hablamos del principio de prevención cuando estamos en presencia de riesgos sobre los que existe un conocimiento técnico adecuado que permite distinguir un nexo entre las causas de una eventual actividad con los efectos que produce sobre el medio ambiente.

Al contrario, hablamos del principio de precaución (o de cautela) cuando estamos ante una actividad de la que no está científicamente demostrado los efectos perniciosos que pueda generar pero ante los cuales sería necesario adoptar las medidas necesarias dadas la gravedad e irreversibilidad de los mismos. «*El recurso al principio de precaución presupone que se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso, y que la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente*», esto es lo que hace que el principio de cautela pueda justificar la adopción de medidas para evitar daños, aunque no pueda justificarse claramente el nexo causal entre la actividad y sus potenciales efectos dada la evolución de la técnica y de la ciencia en el momento considerado.

En un esfuerzo para determinar su contenido y alcance práctico, la Comisión publicó en el año 2000 una Comunicación⁸ sobre el recurso al principio de precaución. La Comunicación persigue como objetivo principal encontrar el equilibrio adecuado entre los objetivos económicos y ambientales, de modo que se puedan adoptar normas proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes.

Considera la Comisión que el principio de precaución es un principio de aplicación general que debe ser tenido particularmente en cuenta en los ámbitos de la protección del medio ambiente y aunque en el tratado sólo se mencione explícitamente el principio de precaución en el terreno del medio ambiente, su ámbito de aplicación es mucho más amplio. *Este principio abarca los casos específicos en los que los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos, pero en los que una evaluación científica objetiva preliminar hace sospechar de que existen motivos razonables para temer que los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pudieran ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido.*

⁶ FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio (1999): «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación». *Revista de Derecho Ambiental*. Número 22. 1999, página 22.

⁷ PERNAS GARCÍA, Juan José (2001): «Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías». *Anuario da facultade de dereito da Universidade da Coruña*, Número 5. 2001, páginas 599-627.

⁸ COMUNICACIÓN de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre «El Recurso al Principio de Precaución» (COM [2000] 1 final, Bruselas, 02.02.2000).

A la hora de adoptar medidas debe tenerse en cuenta, dice la Comisión, que *la prohibición total puede no ser una respuesta proporcionada, por lo que debe analizarse la posibilidad de adoptar normas menos restrictivas que garanticen los mismo efectos, evitando, señala, el recurso injustificado al principio de precaución como forma encubierta de proteccionismo.*

De acuerdo con dicho objetivo se han desarrollado esfuerzos a escala internacional y comunitaria, para compatibilizar ambos intereses. Es el caso del Protocolo de Bioseguridad, adoptado en Montreal el 28 de enero de 2000, en la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Biodiversidad Biológica, en el que se pretende armonizar el comercio internacional de organismos modificados genéticamente, con las necesarias exigencias de control y vigilancia derivadas del principio de precaución. En todo caso, y pese a las dificultades de la concreta determinación jurídica del contenido del principio de precaución, y por ende, de sus posibles consecuencias prácticas, se trata de un criterio de actuación de trascendental importancia en el futuro desarrollo de la política ambiental comunitaria.

Tras la superación del enfoque correctivo y el surgimiento de la perspectiva preventiva, la cautela representa el último eslabón hacia el perfeccionamiento del derecho ambiental. Supone, en definitiva, un cambio filosófico de desde la propia base que responde a la progresiva asunción por el ordenamiento jurídico de la nueva prelación de valores socioeconómicos instituidos por el macro concepto de la sostenibilidad.

El TJCE ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este principio en numerosas Sentencias, a título de ejemplo, en su Sentencia de 21 de marzo de 2000, el Tribunal afirma que la Directiva 90/220/CE, sobre liberalización intencional de sustancias en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, debe interpretarse en el sentido de que la autoridad competente que haya transmitido a la Comisión una petición de comercialización de un organismo modificado genéticamente, sin que ningún Estado miembro haya emitido objeciones o si la Comisión ha emitido una «Decisión favorable», está obligada a expedir la correspondiente autorización que permita la comercialización del producto.

No obstante, si el Estado miembro dispone mientras tanto de nuevos elementos de información que le lleven a considerar que el producto que haya sido objeto de notificación puede presentar un riesgo para la salud humana y el medio ambiente, no está obligado a dar su autorización. En éste contexto rechaza el Tribunal de Justicia Europeo la consideración de la autorización de comercialización como una competencia reglada, conforme a la cual la autoridad competente estaría obligada a su otorgamiento, en caso de que se den las exigencias procedimentales legalmente previstas.

El principio de precaución interviene como un factor que amplía el ámbito de discrecionalidad técnica, y en consecuencia, las facultades de apreciación en la aplicación y ejecución del derecho ambiental lo que, en determinados casos, permite y justifica restricciones al libre ejercicio de actividades que conlleven riesgos

potenciales para el Medio Ambiente. En este sentido, tienen interés las numerosas sentencias relativas a la protección de la salud, especialmente los pronunciamientos referidos al síndrome de la encefalopatía espongiforme bovina.⁹

A pesar de que el reconocimiento expreso del principio de precaución en el Tratado CE sólo se produce en el ámbito de la política ambiental comunitaria, el Tribunal Europeo señala que *«ha de admitirse que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de los riesgos»*.

Para concluir señalaremos que *éste principio se proyecta en la potestad de someter las actividades con «riesgo ambiental» a los preceptivos controles, tanto previos, como de funcionamiento, alguna de cuyas manifestaciones podemos encontrarlas en las técnicas de la Evaluación del Impacto Ambiental, o en la de las Licencias*.

El tercer principio de la política ambiental comunitaria es el de *«corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma»*. Su fundamento descansa en la idea de que cuando no ha sido posible evitar la contaminación deben desplegarse las acciones correctivas necesarias. Estas medidas deben tomarse preferentemente en la fuente misma, con ello se pretende evitar los efectos en cascada, acumulativos y la interacción entre los diferentes elementos contaminantes.

El principio pretende también evitar la transferencia de la contaminación a otros territorios de la Comunidad, abogando así por un tratamiento preventivo, que evite los daños ambientales transfronterizos (como es el caso de la lluvia ácida o el tráfico de residuos peligrosos), y reduzca los costes económicos derivados de la gestión de los residuos o de los daños provocados al medio ambiente.

El *principio de proximidad y de autosuficiencia* de la política comunitaria en materia, de residuos, no es más que la aplicación del principio de corrección en la fuente a esta materia concreta, con la finalidad de evitar el tráfico injustificado de residuos y de aplicar políticas descentralizadas para su tratamiento, más eficaces tanto desde una perspectiva ambiental como económica.

A éste principio añaden algunos autores también la referencia al *«principio de causalidad»* cuya incidencia se concreta en obligar a que la acción preventiva o de reparación no se detenga en el eslabón último en que se haya manifestado el daño ambiental, sino que se tenga que recorrerse todo la cadena hasta averiguar la causa del resultado dañoso.

El *principio de quien contamina paga* actúa en última instancia cuando no se pueda evitar el daño ambiental, ni corregir la contaminación en la fuente misma. En general éste principio ha sido mal entendido pues aunque de los términos literales en

⁹ Popularmente conocido como el síndrome de las *«vacas locas»*.

que aparece representado parece tener un carácter meramente sancionador, sin objetivos ambientales claros, lo que el mismo propugna en realidad es la desincentivación de conductas ambientales dañosas.

Finalmente debemos referirnos al «*principio de integración de los costes ambientales*» que consiste en la introducción en el circuito de la economía productiva de la valoración de los efectos medioambientales y que obliga a la integración en la economía de los sistemas productivos los costes que suponen las tareas de prevención, mantenimiento o regeneración ambiental en los sistemas de fabricación de productos o de la prestación de servicios que tengan incidencia en el medio ambiente.

Este principio descansa en la idea de que el causante de la contaminación debe «*internalizar*», asumir los costes de prevención y de lucha contra la contaminación, sin recibir ningún tipo de ayuda compensatoria, y con su aplicación se pretende frenar la tendencia a la transferencia de los costes ambientales al conjunto de la sociedad y premiar a los agentes económicos más respetuosos con el entorno.

II.-LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

La evolución de las políticas de ordenación territorial y urbanística han llevado a tener que admitir hoy de forma pacífica por la doctrina, que los Planes de Ordenación del Territorio y las prescripciones de la legislación Urbanística constituyen instrumentos de suma importancia para conseguir muchos de los objetivos más importantes de la prevención ambiental, desde la selección de los suelos susceptibles de integrar el proceso de planificación urbanística hasta el propio modo de realización de la urbanización de los suelos.

1.-LA FUNCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DENTRO DEL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Inicialmente la doctrina había sostenido la primacía de la función pública de Ordenación Territorial sobre la Protección del Medio Ambiente, de tal forma que era el ejercicio de aquella función pública la que condicionaba el contenido de la específica función de ésta.

Así por ejemplo, LÓPEZ RAMÓN¹⁰ subrayaba que la posición preeminente de la función de Ordenación del Territorio sobre la de Protección del Medio Ambiente, es aquella la que condiciona el contenido de la específica función de Protección del Medio Ambiente y no al contrario, pese a ello, tras posicionarse defendiendo la primacía de la función de la Ordenación Territorial sobre la función del Medio ambiente admite que no es infrecuente encontrarse con definiciones muy amplias de lo que constituye el contenido de la materia del Medio Ambiente como objeto del Derecho, definiciones que *de admitirse, cuestionarían la posición superior aquí*

¹⁰ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1987): «Planificación Territorial». *Revista de Administración Pública*. Número 114. Septiembre-Diciembre 1987, páginas 134-139.

defendida para la función ordenadora del Territorio, se dice, continúa, que «el Medio Ambiente humano es el hombre y su espacio vital; esto es, el marco comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden —físicas y orgánicas— en el que el hombre desenvuelve su vida»; o, también, que es «el conjunto constituido por los medios, los cuadros y las condiciones de vida». Caso de aceptar estas amplias formulaciones habría que invertir los términos de la proposición inicial, de manera que fuera la función ordenadora del Territorio la condicionada por la función protectora del Medio Ambiente»

Sin embargo para el autor lo que ocurre es algo diferente, pues *«la Protección del Medio Ambiente es expresión con dos significados distintos. Por una parte, constituye una finalidad, una teleología general de la actividad pública, que debe así incorporarse al ejercicio de cualquier función pública, y en tal sentido se emplea en las definiciones transcritas. Pero, por otra parte, la Protección del Medio Ambiente constituye también una específica función pública. Una función pública que consiste, siguiendo los términos del artículo 45.2 de la Constitución, en velar por la utilización racional de los recursos naturales: el suelo y subsuelo, el agua, el aire, la flora y la fauna»*

Más recientemente sin embargo, la doctrina, en línea con lo que ya pusiera de manifiesto el Tribunal Constitucional en Sentencias 64/1982 y 102/1995, ha venido a destacar que lo que sucede con el medioambiente es que tiene un carácter interdisciplinar y que su contenido se configura tal como expone VERA JURADO¹¹ como *«un sistema que reconduce a la unidad todos los elementos que lo integran. Esta caracterización se manifiesta en varios aspectos: la interdependencia de los elementos o factores medioambientales, que exige su consideración en términos globales o de conjunto, con la consiguiente coordinación de los distintos instrumentos de planificación respecto de ellos; la obligada consideración de la variable ambiental en la formulación y ejecución de las normas, políticas y acciones sectoriales; y la importancia de los factores científicos y técnicos, con la necesidad de un enfoque interdisciplinar. El medio ambiente tiene, en este sentido, una vocación horizontal o transversal que puede incidir en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico»*.

2.-EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La primera dificultad para la correcta conceptualización del término *«Ordenación del territorio»* viene constituida por el hecho de que no existe un concepto unívoco del mismo, en una primera aproximación podemos decir que la Ordenación del Territorio consiste en la proyección en un espacio físico de las políticas sociales, ambientales, culturales y económicas de una sociedad, proyección que implica la distribución equilibrada de los usos y aprovechamientos del suelo.

¹¹ VERA JURADO, Diego J. (2002): «Evolución e integración de la perspectiva ambiental en la legislación y su influencia en el ámbito local». *Revista Jabega* Número 91. Centro de Ediciones de la Diputación Provincial de Málaga. 2002, página 76.

También, es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política entrelazada en un enfoque interdisciplinario y global con el objetivo del desarrollo equilibrado y la organización del espacio físico según un criterio establecido.

La Ordenación del Territorio afecta a la totalidad de la acción pública, y a que las decisiones de los distintos niveles administrativos, genera efectos en mayor o menor grado sobre el territorio.

La Ordenación del Territorio además implica un proceso de elección entre diversas posibilidades que deben ser valoradas convenientemente en función de los intereses de los sectores involucrados.

Todo lo anterior queda de alguna forma plasmado en el texto de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (en adelante CEOT)¹² a tenor de la cual podemos decir que la Ordenación del Territorio *«es 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 según un concepto rector»*.¹³

Tal como ha puesto de relieve VERA JURADO¹⁴ *«las Normas y Planes de Ordenación del Territorio constituyen una evolución cualitativa y cuantitativa de la ordenación representada por el urbanismo»*. La CEOT ha definido la Ordenación del Territorio como *«la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»*. Ninguna manifestación de las sociedades con proyección sobre el territorio queda, por tanto, al margen de esa noción.

El Tribunal Constitucional ha reiterado que la Ordenación del Territorio en cuanto título competencial *«tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial»*, precisando que esta actividad comprende *«un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo»* (STC 36/1994, de 10 de febrero y STC 28/1997, de 13 de febrero).

Aunque las fronteras entre las competencias sobre la Ordenación del Territorio y las relativas al Urbanismo no son nítidas, hasta tal punto que muchas de las

¹² El proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio tal como se había presentado en la 5ª Conferencia de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (5ª CEMAT) celebrada en Londres en 1980 no fue aprobada. A lo largo de tres años, en el seno del Comité de Altos Funcionarios, que preparó la celebración de la 6ª CEMAT, se introdujeron en el Proyecto de Carta distintas modificaciones. El texto al que en el presente trabajo se hace referencia es el aprobado en la 6ª CEMAT celebrada en Torremolinos (España) los días 19 y 20 de mayo de 1983.

¹³ Apartado 9 de la Carta, intitulado, precisamente, *«El concepto de Ordenación del Territorio»*.

¹⁴ VERA JURADO, Diego J. (2003): *El Medio Ambiente Urbano*. Temas de Administración Local Número 78. CEMCI Publicaciones. Granada. 2003, página 208.

legislaciones autonómicas abordan conjuntamente ambas regulaciones,¹⁵ el Tribunal Constitucional, en numerosas Sentencias, ha venido a delimitar el alcance y contenido de las materias que se incluyen dentro del concepto de la Ordenación del Territorio.

Para el Alto Tribunal la ordenación del territorio *«tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial»* (STC 77/1984, Fundamento Jurídico 2º), señalando además que el núcleo fundamental de la materia de ordenación territorial *«está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo»* (STC 36/1994, Fundamento Jurídico 3º), declara el Alto Tribunal, que la Ordenación del Territorio en nuestra Constitución viene constituida por *«un título competencial específico que ...[no] ... puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia»* (STC 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 1º).

La delimitación negativa de la competencia autonómica relativa a la ordenación territorial implica que dentro de ésta materia no queden incluidas *«todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial»* (STC 36/1994, Fundamento Jurídico 3º), precisando en otros pronunciamientos que la Ordenación del Territorio es más una técnica que una política, técnica que pone de relieve que la Comunidad que asume como competencia propia la Ordenación del Territorio *«ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar 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»* (STC 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 1º).

Considera el Tribunal Constitucional que las actividades de planificación de los usos del suelo, la aprobación de los Planes, instrumentos y las Normas de Ordenación Territorial, se integran y comprenden *«el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de la competencias reservadas al Estado ex. Artículo 149.1 que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos»* (STC 149/1998, de 2 de julio,

¹⁵ A título de ejemplo cabe citar en el caso de Asturias el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BOPA 27 Abril 2004); en el caso de Castilla-La Mancha el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM 21 Mayo 2010); la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el caso de Navarra (BON 27 Diciembre 2002); la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (BOC 4 Julio 2001), etc.

Fundamento Jurídico 3º), es así que el ejercicio de las competencias sobre la Ordenación del Territorio tienen *«la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal»* (STC 40/1998, de 19 de febrero, Fundamento Jurídico 29º).

III.-LA INTRODUCCIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

La definición oficial del *«desarrollo sostenible»* se reconoce con carácter universal en la *«Declaración de Río»* sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que emana de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro: sería un desarrollo que *«responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras»*, siendo requisitos del mismo el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.

El concepto deriva del informe *«Nuestro Futuro Común»* elaborado bajo la presidencia de la noruega Gro Harlem Brundtland, que identificó la deslocalización de la producción de recursos como la base del cambio cultural que hace a las sociedades desarrolladas poco respetuosas con el medio ambiente, pues la insostenibilidad de las culturas tecnológicas radicaría en su lejanía respecto de los territorios que suministran sus recursos y en su ceguera ante los efectos que dicha producción causa en los ecosistemas de dichos territorios.

Constata el informe que las sociedades prosperas piensan que los recursos son ilimitados porque los productos que se consumen no se originan en su entorno, sino en todo el planeta, y la distancia impide percibir los efectos negativos de esa producción sobre el medio ambiente.

Mientras que las sociedades preindustriales habrían conocido los límites de los recursos naturales y su capacidad de renovación, es decir, habrían tenido social y culturalmente asumidos los conceptos de recursos renovables, sustituibles o irre recuperables, sus tasas de renovación, de sustitución, etc.

Como conclusión, el informe señalaba la urgencia de recuperar la relación del ser humano con su entorno, si bien éste puede extenderse a un ámbito mundial y no exclusivamente local y próximo como el de las sociedades primitivas.

Más apegadas a nuestra realidad, las instituciones europeas ya habían iniciado el camino con la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (1983), el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (1990), y de forma más reciente con la publicación del documento que plasma la Estrategia Territorial Europea (1999) y los Principios Directores para el desarrollo territorial sostenible del Continente Europeo (2000).

De la filosofía del desarrollo sostenible se pasa a hablar de las ciudades sostenibles con un proyecto en Europa, que abarca una serie de conferencias y documentos. A nivel local destaca la «*Carta de Aalborg*» de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (1994), reforzada por la Declaración de Hannover de los Líderes Europeos Municipales en el Umbral del Siglo XXI (2000).

Todas estas iniciativas suponen un marco para la planificación urbana en la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas

En ésta perspectiva, armonizar la protección del medio ambiente con las justas aspiraciones a la mejora de las condiciones económicas y sociales, lo que venimos a conocer como desarrollo sostenible, constituye la piedra angular de los procesos de planificación territorial y urbanística, pues como la doctrina ha venido a poner de manifiesto (por todos VERA JURADO)¹⁶ «*La protección del medio ambiente para ser eficaz debe incorporarse y debe tenerse presente en los procesos de desarrollo, en la aplicación de los modelos económicos, en las actividades públicas y privadas y, consecuentemente, en las normas que lo regulan. Los procesos de protección ambiental deben ser comprendidos y tratados junto con los procesos sociales, y en ellos se debe tener en cuenta la disponibilidad de los recursos naturales, el estado actual de la tecnología y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas*».

1.-LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS.

En los últimos años la atención que las instituciones europeas han prestado al urbanismo español ha sido creciente.

En buena medida esto ha ocurrido como consecuencia de las iniciativas impulsadas por los propietarios de suelo, ya cuando se han visto amenazadas por el empresario urbanizador impuesto por la Administración en Comunidades como la valenciana o la castellano-manchega, ya cuando se han visto inmersos en procesos de urbanización que amenazaba sus propiedades.¹⁷

La fuerza expansiva de la competencia ambiental y la emergente política de ordenación territorial de la Unión Europea han entrado en colisión con el ámbito privativo de los Estados en lo urbanístico y lo inmobiliario.

¹⁶ VERA JURADO, Diego J. (2002): 76.

¹⁷ Lo que provocó la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 fruto del Informe 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*» (2008/2248 [INI] del que fue ponente Margrete Auken (conocido como Informe Auken). Un extenso análisis de ésta Resolución y del Informe Auken puede leerse en SANCHEZ BANCO, Ángel (2009), «Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo 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». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Número 310. Mayo-Agosto 2009. Madrid. INAP, páginas 9-37.

La sostenibilidad constituye el primero de los grandes ejes de acción de las instituciones de la Unión Europea en lo que respecta al urbanismo, un eje en el que confluye el tratamiento integral de la ciudad para la consecución de un medio ambiente urbano adecuado y sostenible.¹⁸

La estrategia temática para el medio ambiente urbano, en todo caso, se sitúa hoy como un elemento esencial para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (COM [2005] 718 final, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano).

El objetivo fundamental de la Estrategia es mejorar la calidad del entorno urbano haciendo las ciudades lugares más atractivos y sanos para vivir, trabajar e invertir, mitigando las repercusiones medioambientales adversas que la ciudad pueda generar, especialmente desde la perspectiva del cambio climático.

Para ello se proponen medidas coherentes con otras iniciativas, como la Carta de Aalborg adoptada en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles celebrada el 27 de mayo de 1994 y la Agenda 21, objeto de diversos desarrollos y conferencias posteriores, centradas en el establecimiento de planes de transporte urbano sostenible, la difusión de la información sobre buenas prácticas o la potenciación de las sinergias con otras políticas comunitarias tales como las de gestión de residuos, calidad del aire, ahorro energético, recuperación del suelo contaminado, la construcción sostenible y las estrategias integradas para la regeneración urbana.

La Estrategia apuesta por una planificación urbana sostenible que contribuya a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica, propiciando políticas de utilización del suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, previendo

¹⁸ Al margen de la ya citada *Carta Europea de Ordenación del Territorio* en la que ya se advertía que las políticas de Ordenación del Territorio debían tener una función prospectiva de análisis de las «tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medio ambientales, y tenerlos en cuenta en su aplicación» (apartado 12 párrafo 3 de la Carta), la creciente preocupación europea por la necesaria introducción de criterios de sostenibilidad en la Ordenación territorial y Urbanística se ha plasmado en importantes documentos entre los que pueden citarse las siguientes Comunicaciones de la Comisión: COM (1990) 218 final, de 26 de julio de 1990 «*El Libro verde sobre la estrategia comunitaria en relación con el medio ambiente urbano*»; COM (1997) 197 final, de 6 de mayo de 1997 «*Hacia una política urbana para la Unión Europea*»; COM (2004) 60 final, de 11 de febrero de 2004 «*Hacia una estrategia temática para el medio ambiente urbano*»; COM (2005) 718 final, de 11 de enero de 2006 «*Estrategia temática para el medio ambiente urbano*». Por otro lado, teniendo como elemento central de análisis la dinamización socioeconómica de la Unión y de la política de cohesión, en respuesta al «*Informe del Parlamento europeo sobre la dimensión urbana en el contexto de la ampliación*» [A6 (2005) 272, de 21 de septiembre de 2005] la Comisión publicó la Comunicación COM (2006) 385 final, de 13 de julio de 2006 «*Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento al empleo en las Regiones*». Y finalmente, en cuanto se refiere a la consideración de la ciudad y del urbanismo como elementos centrales del un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio del conjunto de la Unión se ha aprobado la Estrategia territorial europea «*Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*», acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.

la promoción de la biodiversidad urbana y despertando la sensibilidad del ciudadano.

Como complemento a la Estrategia temática para el medio ambiente urbano y en relación con la conexión del hecho urbano con la estructura económica de la Unión y en las políticas de cohesión la Comisión aborda el tema desde el punto de vista del desarrollo urbano sostenible, la función de lo urbano en el crecimiento económico y el empleo, la sostenibilidad social del crecimiento urbano y la gobernanza, que se concibe como la cooperación flexible entre los distintos niveles de gobierno, que resuelva mediante políticas coordinadas las zonas de contacto y permita alcanzar masas críticas óptimas para la adopción de decisiones.

Todo lo anterior conforma el marco europeo sustantivo a las políticas urbanas, un marco en el que confluyen, tratando de garantizar la compatibilidad entre el crecimiento y la sostenibilidad, lo ambiental, que determina los modelos de crecimiento, lo económico, lo social y lo institucional.

Ese marco sustantivo contempla cinco aspectos decisivos para el desarrollo sostenible: 1) el control de la expansión urbana, 2) la mezcla de funciones y grupos sociales, 3) la gestión adecuada de los recursos del ecosistema urbano, 4) la sostenibilidad ambiental del sistema de transporte y 5) la protección y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta advirtiendo 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.

Entre otras soluciones propone la UE el objetivo de conseguir un modelo de ciudad compacta advirtiendo de los graves e irreparables 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.

2.-LA INTEGRACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

La del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad.

No cabe duda que el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.

El suelo, además y antes que ser un recurso económico, es también y ante todo un recurso natural, escaso y no renovable.

Desde esta perspectiva, todo el suelo pendiente de transformación urbanística tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, dando por supuesto que se realice 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 de forma ágil y efectiva.

El suelo urbano (la ciudad ya consolidada) tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características debe ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

La constatación de la irreversibilidad de los daños que la actividad humana puede causar al Medio Ambiente ha permitido que la sostenibilidad impregne todos los sectores del ordenamiento y en lo que respecta a la Ordenación Territorial y Urbanística, que el derecho español haya consagrado la prevalencia de la Protección del Medio Ambiente sobre estos sectores del ordenamiento, a tal punto que el artículo 2 apartado f) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad reconoce explícitamente el *«principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia»*.

Es por todo lo expuesto que la introducción de criterios de sostenibilidad en el planeamiento territorial y urbanístico, dada la gravedad que en algunos casos ha alcanzado la utilización de un urbanismo basado en un crecimiento exponencial y atendidas las voces de alarma y los constantes y contundentes pronunciamientos de todas las instituciones, desde las más altas instancias de las Naciones Unidas hasta la Administración autonómica, pasando por la Administración Estatal y la Comunidad Económica Europea, constituye hoy más una obligación que una opción para el legislador ambiental y territorial.

IV.- BIBLIOGRAFÍA.

- FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio (1999): "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación". *Revista de Derecho Ambiental*. Número 22. 1999.
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y VERA JURADO, Diego J. (2005): "La Ordenación del Territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia" *Revista Jurídica de Navarra*. Número 40. Julio-Diciembre de 2005.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1987): "Planificación Territorial". *Revista de Administración Pública*. Número 114. Septiembre-Diciembre 1987.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2001): "Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías". *Anuario da facultade de dereito da Universidade da Coruña*, Número 5. 2001.
- SANCHEZ BANCO, Ángel (2009), "*Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo 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*". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Número 310. Mayo-Agosto 2009. INAP. Madrid. 2009.
- VERA JURADO, Diego J. (2002): "Evolución e integración de la perspectiva ambiental en la legislación y su influencia en el ámbito local". *Revista Jabega* Número 91. Centro de Ediciones de la Diputación Provincial de Málaga. 2002.
- VERA JURADO, Diego J. (2003): *El Medio Ambiente Urbano*. Temas de Administración Local Número 78. CEMCI Publicaciones. Granada. 2003.