

ELEMENTOS JURÍDICOS PARA LA SOSTENIBILIDAD URBANA

ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ

Prof. Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla¹

Sumario: I. Introducción.– II. El concepto de sostenibilidad.– III. El contenido jurídico del principio de sostenibilidad.– IV. La sostenibilidad a través de la protección del paisaje.– V. La sostenibilidad desde la perspectiva de la evaluación de impacto ambiental.– VI. La sostenibilidad desde la perspectiva de la ordenación del territorio y del urbanismo: 1. La sostenibilidad en la ordenación del territorio: A) *El modelo de ciudad previsto en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, POTA)*. B) *La planificación de las energías renovables*. C) *Los planes subregionales de ordenación del territorio de Andalucía*. D) *La planificación comercial del territorio en Andalucía*. 2. La sostenibilidad en el urbanismo: A) *La lucha contra la especulación urbanística*. B) *La creación de complejidad y trama urbana*. C) *La lucha contra las parcelaciones ilegales*. D) *La sostenibilidad en la contratación administrativa local*.– VII. Epílogo.

I. INTRODUCCIÓN

La gran ciudad, como escenario natural de la vida moderna, icono de la compleja naturaleza de nuestra sociedad, hace tiempo que ha rebasado los límites de la habitabilidad para convertirse en un entorno

¹ Quisiera agradecer a los organizadores la invitación cursada para participar en este Libro Homenaje al Prof. Martín Bassols Coma, por la ocasión que así me brindan de rendirle este pequeño tributo, que no es proporcional con la admiración profunda que le profeso. Esta investigación se incardina dentro del Proyecto de Investigación «Régimen jurídico de los Recursos Naturales (SEJ2004-01046)», financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con sede en el Depto. de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

hostil. En la ciudad contemporánea se dejan sentir como nunca las tensiones inmensas ejercidas por la pobreza, la exclusión social, el racismo, la inmigración, el envejecimiento de la población, la edificación descontrolada, el ruido, la contaminación, la delincuencia organizada o espontánea, etc. Pero también se dan la mano, redimiéndola, la cultura, el empleo, el diálogo, el ocio, las artes, la diversidad, el comercio, la sanidad y la educación, etc.

Todos esos fenómenos, para bien y para mal, hacen de la ciudad el lugar más estratégico para la Política y el Derecho. Quien controla la ciudad controla el Mundo, y el núcleo de ese poder, el corazón de esa dominación, no es otro que el urbanismo, función pública de carácter local al servicio de la ordenación de la comunidad².

Pero el urbanismo convencional, dedicado a la clasificación del suelo y al control de los desarrollos residenciales, fundamentalmente, hace ya tiempo que se encuentra superado en lo formal (la UE, el Estado y las CC.AA. cada vez le imponen más condicionantes) y en lo material (por su propio objeto), como instrumento útil para ahorrarnos las complejíssimas relaciones humanas, sociales y económicas que se concitan en la ciudad de nuestros días³.

En este contexto se ha ido gestando, desde hace unos pocos años, un doble movimiento vertical, de sentido opuesto, que parte, por un lado, de las instancias supranacionales (UE y Consejo de Europa) y,

por otro, de los propios municipios⁴, con tal fuerza que ha acabado impregnando al Derecho emanado desde el Estado y las CC.AA, intentando refundar el urbanismo sobre unas bases más sólidas, dotándole de herramientas más dotadas para dar respuesta a los graves problemas detectados, algunos de los cuales ya se han enunciado, y que trascienden la estructura física de la ciudad, haciendo peligrar la forma de vida de las sociedades occidentales desde la Edad Moderna. Esos nuevos cimientos se asientan fundamentalmente sobre la protección del medio ambiente urbano, función pública que, en contacto con las demás características propias de la ciudad (dinamismo humano, social y económico), nos conducen a la clave de todo este fenómeno: el principio de sostenibilidad, al urbanismo sostenible.

La sostenibilidad de la ciudad, desde un punto de vista ambiental, no queda lejos de las teorías urbanísticas de los siglos XVIII y XIX que, más allá del propio mundo del Derecho o de la Arquitectura, entroncaban con la Filosofía y la Geografía, recreando el Universo humano en toda su extensión. Baste recordar la organización social del urbanismo que llevó a cabo Pablo de Olavide en el s. XVIII en las nuevas poblaciones que hizo crear en las Provincias de Sevilla, Córdoba y Jaén, como abrigo de la muy descuidada (y asaltada) ruta comercial hacia Madrid⁵. O las teorías urbanísticas de los socia-

² Dada su alta función social, la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en su art. 3 califica el urbanismo y la ordenación del territorio como funciones públicas «innegociables»: «La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste».

³ Entre nosotros, PONCE SOLÉ, J., *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, MAP-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2002, ha reflexionado, desde las experiencias urbanísticas norteamericana y francesa, sobre las causas de tal superación, llegando a la conclusión, que compartimos, de que el Derecho urbanístico tradicional, centrado en el derecho de propiedad, la visión economicista de la vivienda y su disociación, en los planes urbanísticos, del resto del fenómeno urbano y social, ha contribuido a la creación de guetos, al aumento del precio de la vivienda y, por ende, a la insostenibilidad social. En su opinión, los arts. 47 y 45 CE podrían interpretarse expansivamente como derechos a una ciudad digna y adecuada, ambientalmente sostenible.

⁴ Los municipios fueron apoderados por la Agenda 21 como agentes principales de la sostenibilidad. La Agenda 21 es una figura programática creada por la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, en concreto por su Capítulo 28, en el que la ONU insta a las autoridades locales a emprender políticas globales desde la acción local. España se sitúa en 4º lugar europeo, tras Alemania, Italia y Reino Unido, entre los países con más Agendas 21 locales. Cfr. ARNANZ MONREAL, L., BELMONTE SAA, R., GARCÍA MONTES, N. y HERAS MANSO, P., «La Agenda 21: potencialidades y dificultades», en la obra colectiva, coordinada por FRANCISCO JAVIER GARRIDO, *Desarrollo sostenible y Agenda 21 local. Prácticas, metodología y teoría*, Iepala editorial/Cimas, Madrid, 2005, pág. 177.

⁵ Poblaciones como La Carolina, La Carlota o La Luisiana fueron pobladas con colonos alemanes y holandeses católicos, que contaban con sacerdotes para su custodia espiritual. Cada núcleo de población, distantes entre sí un cuarto de legua, debía estar integrado por un cierto número de familias, todas propietarias y trabajadoras en las parcelas que les fuesen asignadas, agricultoras y ganaderas, con independencia de la Mesta. Existían molinos y hornos comunes, cuyas rentas servían para desarrollar el municipio, que estaba obligado a construir una escuela que diese instrucción elemental gratuita a los hijos de los colonos. Se prohibía en cambio la creación de centros de educación

listas utópicas como Saint-Simon o Charles Fourier. O la muy conocida Utopía de Santo Tomás Moro⁶. Se trata, en suma, con el principio de sostenibilidad, de analizar, con una mirada general e integrada, el conjunto de las políticas que la Administración debe llevar a cabo sobre el territorio urbano.

Intentaremos ahora acercarnos al contenido del principio de sostenibilidad en materia de urbanismo, concretando su sustancia, tan evanescente desde un punto de vista jurídico. Pero antes intentaremos definirlo.

media o superior para así asegurar la colonización agrícola, para evitar que los jóvenes se pudieran marchar a ejercer profesiones liberales o religiosas. Por la misma razón se prohibió el establecimiento de comunidades religiosas, que pudieran atraerse hacia sí a la potencial mano de obra del campo. Tampoco se permitía el matrimonio con habitantes de pueblos cercanos, con el fin de aumentar así la población el asentamiento.

⁶ Como sabemos, la Utopía de Tomás Moro era una isla con cincuenta y cuatro ciudades, todas las cuales tenían en común el idioma, las instituciones y las leyes, construidas bajo un mismo modelo. La distancia media entre ellas debía ser de unos veinte kilómetros, y ninguna debería estar tan apartada de las más próximas que a una jornada de peatón. Entresacamos varios fragmentos de la obra, que no tienen desperdicio, por su ingenuidad y racionalismo desbordados:

«Para que no falte población en la Ciudad, y para que no aumente en demasía, tienen ordenado que ninguna de las 6.000 familias que integran la Ciudad puedan sustener menos de diez menores ni más de 16. en cuanto a los adultos no hay ningún tope determinado. Esto se logra pasando los niños que sobran de una familia a otra que les falte, para formar su cómputo. Si alguna vez se multiplican más de lo determinado y justo, con los que sobran se compensan las zonas desdobladas de otras ciudades. Si en algún caso en toda la isla hay excesiva muchedumbre de moradores, hacen un padrón y en el continente fundan colonias sujetas a sus mismas leyes (...).» «En cada barrio hay un edificio público (separados los de unos y otros barrios por la misma distancia) que sirve de morada al Sifogranto, que es el representante de 30 familias, de las que 15 están a un lado del edificio y las otras 15 al otro, y las 30 familias se reúnen en dicho gran local para sus comidas (...).» «Estos Hospitales están tan bien dispuestos y surtidos de todas aquellas cosas que afectan a la salud, y servidos con tantas atenciones y cuidados por enfermeros y médicos doctos, que si bien no es obligatorio que se lleven allí a todos los enfermos, no hay nadie que al sentirse malo no prefiera pasar la enfermedad en el Hospital mejor que en su casa (...).» ... Aunque algunas de estas expresiones mueven a la hilaridad son muy reveladoras de hasta qué punto los pensadores de esta época se tomaban en serio el urbanismo, como ciencia central para la ordenación de la vida humana, y no sólo de su aspecto residencial.

II. EL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD

El principio de sostenibilidad urbana es tributario del concepto de desarrollo sostenible del Derecho ambiental, noción ésta, si bien más antigua en su concepción y enunciado, con un ámbito de acción menor que aquél. Y ello porque mientras que éste se limita a desarrollar las técnicas de protección del medio que permitirán que las generaciones futuras lleguen a disfrutar de los recursos naturales actuales, en el Derecho urbanístico y en el Derecho local en general, incluyendo también las técnicas ambientales, el principio va más allá del medio ambiente para arrostrar también problemas sociales, económicos, jurídicos, urbanísticos, etc.

Nuestro art. 45 CE, que aún guarda mucha de su sustancia original intacta, enuncia implícitamente el principio de sostenibilidad en su apartado 1º, ya que configura el derecho a disfrutar de un medio ambiente desde un punto de vista finalístico, esto es, para conseguir el desarrollo de la persona, desarrollo integral que debe aunar las facetas laboral, económica, espiritual, ambiental, social, etc. Pero también lo condiciona al deber de conservarlo, deber que contrapesa ese *telos* a favor del desarrollo en la medida en que sólo podrá conseguirse siempre que se mantenga el medio ambiente en perfecto estado de conservación. Para ello se hará necesario, como se ha dicho ya, emplear recursos renovables, recuperar en lo posible mediante su reutilización los que no lo sean y mantener la capacidad de asimilación, por el entorno, de la «huella ecológica» que ese desarrollo suponga⁷. Dicho de otro modo, una ciudad sostenible es aquella que tiene un metabolismo adecuado⁸.

⁷ La «huella ecológica» es un indicador ambiental de primer grado que se expresa como «la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano o medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas áreas». Cfr. MIGUÉLEZ POSE, F., «Cuestiones ambientales básicas», en la obra colectiva, editada por EMILIO MENÉNDEZ PÉREZ y FERNANDA MIGUÉLEZ POSE, *Energía y sostenibilidad. Incidencia en el medio marino*, Netbiblo, A Coruña, 2003, pág. 24.

⁸ El derecho al medio ambiente, en la escala local, vistas las especificidades económicas, de habitabilidad, sociales, etc. propias de la misma, se convierte en el derecho de los vecinos a la sostenibilidad, tal y como ha reconocido recientemente el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local en su art. 15, c), donde se atribuye a los vecinos el derecho a «disfrutar de un medio ambiente urbano adecuado y sostenible».

Si a este apartado 1º, lacónico pero denso en su significado, sumamos el mandato de la indispensable solidaridad colectiva, que llama a una responsabilidad compartida en las funciones y políticas públicas como el urbanismo, la protección del medio ambiente o de los servicios públicos esenciales para la comunidad, tendremos quintaesenciada la naturaleza del principio de sostenibilidad aplicado al medio ambiente. Pero, comoquiera que el entorno urbano es materialmente distinto al rural o natural, a ese concepto puro debemos añadir los mandatos sociales que se encuentran enunciados en otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo es más propicio en las ciudades, como el de propiedad, libertad de empresa, vivienda, patrimonio cultural, protección de la tercera edad, de los consumidores y usuarios, derecho al trabajo, a la salud o a la seguridad social, etc., derechos todos ellos que conforman un entramado que se inserta en el principio de sostenibilidad en la medida en que se hacen necesarios para mantener una sociedad viable y heredable para las futuras generaciones.

Se trata, por tanto, de «afrentar las necesidades (no solamente las económicas) de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones», pero haciéndolo, además, de forma «interactiva»⁹.

III. EL CONTENIDO JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD URBANA

El 27 de mayo de 1994 las ciudades participantes en la I Conferencia europea sobre las ciudades sostenibles, celebrada en Aalborg, Dinamarca, firmaron la Carta del mismo nombre, en la que se diseñan las estrategias, objetivos y políticas de la sostenibilidad urbana¹⁰.

⁹ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001)

¹⁰ Inicialmente fue firmada por 80 ciudades, número que supera las 400 hoy en día, pertenecientes a más de 31 países europeos. Posteriormente la han firmado más de 200 ciudades españolas, entre ellas Sevilla (1996), Diputaciones Provinciales como las de Albacete, Barcelona, Córdoba, Jaén, Tarragona, y CC.AA. como Navarra y Cataluña. Un ejemplo de lo que se ha hecho en Sevilla en materia de sostenibilidad puede verse en la obra colectiva, coordinada por ÁLVARO A. SÁNCHEZ BRAVO y ELADIO ROMERO GONZÁLEZ, *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo sostenible*, Ayuntamiento de Sevilla, 2005.

Se trata, a mi juicio y a pesar de su humildad, de uno de los Textos jurídicos más decisivos e influyentes de los últimos 50 años, en la medida en que sus postulados se están haciendo realidad en muchos de nuestros municipios hoy en día, y cuyo enorme potencial expansivo sólo estamos comenzando a columbrar. La suma de esta Carta y de otros Textos internacionales posteriores¹¹ ha ido pergeñando el contenido del principio de sostenibilidad urbana, hasta hacerlo tan vasto, expansivo y complejo que roza el concepto jurídico indeterminado, tan difícil es su sustanciación jurídica concreta. Y como lo vago y lo ambiguo son enemigos de la seguridad jurídica y del Derecho Administrativo en general, intentaremos ahora realizar una labor de fijación de sus elementos reglados, de las directrices jurídicas técnicas principales de este concepto, inducidos de dichos Textos:

- a. Las ciudades se reconocen como previas a los Estados, portadoras y guardianas de las tradiciones y patrimonio cultural de sus respectivos países. Se consideran la base del Estado, junto a las familias y los barrios. Su importancia hoy en día radica, además, en que el 80% de la población europea vive en zonas urbanas, caracterizadas por su alto nivel de renta y consumo, que, sin embargo, son imposibles de alcanzar al mismo nivel por el resto del mundo sin agotar el capital natural. Las ciudades claman por una mayor capacidad de autogestión administrativa, basada en el **principio de subsidiariedad**, plasmado en los textos comunitarios, Constituciones y legislación interna de los Estados. La Administración única debe ser la local, no

¹¹ Así, la Segunda Conferencia sobre Ciudades sostenibles Europeas, celebrada en Lisboa en 1996, que culminó con el «Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Práctica»; la Declaración de Sevilla, de 23 de enero de 1999, titulada «Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles»; La Declaración de Hannover de los líderes mundiales en el umbral del s. XXI, inscrita en la III Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles (febrero de 2000); la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible «Desde nuestro origen hasta el futuro» (septiembre 2002); el Documento «Aalborg+10. Inspiración para el futuro» (2004). Hemos estudiado también la Comunicación de la Comisión Europea sobre desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible, COM(2001)264 final y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo COM(2005)37 final, de 9 de febrero, de Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras.

la regional o la estatal, por ser la que tiene que dar los servicios básicos y fundamentales a los ciudadanos, si bien para ello se necesita que las competencias y potestades sean transferidas a nivel suficiente desde las instancias políticas superiores, junto con la financiación suficiente para ello. Además, la Administración local se basa en el principio democrático, lo que la hace esencialmente distinta de las Regiones o Ejecutivos centrales¹². Sin embargo, también a nivel local surgen problemas de aplicabilidad¹³.

¹² En el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, se plasmaba expresamente del principio de subsidiariedad en su art. 28, b), con base en el cual el ejercicio de las competencias concurrentes debe incumbir de modo preferente a la Administración más cercana al ciudadano, y, por ende, al Municipio y a la Provincia, de modo parecido a lo que dice la Constitución italiana en su art. 118 (tras la reforma operada en 2001) o la francesa en su art. 72 (tras la reforma operada en 2003). Sobre las reformas constitucionales apuntadas, puede verse la Monografía de SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., «Descentralización y subsidiariedad, hacia una nueva configuración del Estado», IAAP, 2.005, págs. 77 a 126.

¹³ El Borrador de Anteproyecto de Ley de reforma de la LRRL (denominado Ley básica del Gobierno y la Administración Local) en su versión de 1 de julio de 2006, establecía una cláusula general de competencia del municipio, doctrinalmente denominada «cláusula de competencia universal», que atribuía al municipio competencia sobre todas las materias que pudieran afectar a la gestión de sus intereses y que no hubieran sido atribuidas expresamente por el Estado o las CC.AA. a la autonomía local. Dentro de esa competencia universal se encuentra, significativamente, la potestad normativa (arts. 21 y 30). En su art. 22 enumera las competencias que, en abstracto, siempre deberán ostentar los municipios, incondicionadamente y en la medida y profundidad que estimen necesario, lo que implica, por consiguiente, que son materias en las que siempre podrán ejercer la potestad reglamentaria incluso en ausencia de normativa estatal o autonómica que atribuya esa competencia (*praeter legem*), y que las leyes estatales y autonómicas deben respetar como norma básica que es. En esa misma inteligencia, como tal norma básica que es la LRRL, si alguna ley estatal o autonómica sectorial contradijere ese marco competencial inalienable del municipio debería ser declarada incluso inconstitucional por el TC (*contra legem*). Ya recordábamos en nuestro libro SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*, Consejería de Justicia y Administración Pública-IAAP, Sevilla, 2005, que en Italia se ha acogido una reforma de este calibre, ya que la Ley 265 de 1999, de 3 de agosto, modificó la ya Ley 142/1990, reforzando la autonomía reglamentaria local (hasta el punto de no necesitar de ley previa, sino, por el contrario, considerar la existencia de un ámbito de libre reglamentación local sobre la base de principios propios de la autonomía local), y la participación popular, al tiempo que reforma el asociacionismo municipal de los pequeños municipios. El nuevo art. 4 de esa Ley exige que la legislación

b. **La sostenibilidad local, por tanto, se hace imprescindible, tanto desde un punto de vista ambiental como puramente económico**, para que la Sociedad global sea viable. Se define como aquel estado en el que el ritmo de consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supera la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, en que el ritmo al que consumimos recursos no renovables no supera el ritmo de sustitución por recursos renovables perdurables, y en el que el ritmo de emisión de contaminantes no supera la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. Veremos después cómo se plasman estos condicionantes en materia urbanística y de ordenación del territorio.

c. **La sostenibilidad necesita de la justicia social**, entendida como la suma de la justicia en todas las manifestaciones humanas. Esta noción de justicia social no es sólo local, sino transnacional y multilateral, y parte de una idea de sostenibilidad de la que Europa no hace valla ni muro frente a otras naciones o modelos económicos o sociales, lo que, sin duda, le ha reportado gran parte de su éxito en todo el Mundo¹⁴. El comer-

estatal en materia de ordenamiento de los entes locales (el equivalente de nuestra LRRL) y de regulación del ejercicio de las funciones que tienen atribuida (esto es, la legislación sectorial) sólo debe enunciar, expresamente, además, los principios que constituyen el límite inderogable para la autonomía de los entes locales, de modo que los Reglamentos orgánicos locales y las ordenanzas pueden derogar o modificar las normas legales que desciendan a un grado de detalle no principal.

¹³ Recuerda AGUILAR, S., «Conclusiones: la subsidiariedad no es la clave de una mejor política ambiental», en la obra colectiva editada por ella misma en compañía de NURIA FONT y JOAN SUBIRATS, *Política ambiental en España: subsidiariedad y desarrollo sostenible*, Tirant lo blanch, Valencia, 1999, págs. 267 y ss., que la UE, en materia ambiental, nunca se ha mostrado muy interesada en aplicar a ultranza la subsidiariedad hacia abajo, esto es, la descentralización administrativa, por ser una de las materias que tradicionalmente han cohesionado la Unión. Aunque a nivel local el orgullo municipal y de sus gentes acabe dando buenos resultados puntuales, es cierto que también en este ámbito se dejan sentir, como en ningún otro, las presiones económicas, urbanísticas y desarrollistas de las *Elites* locales.

¹⁴ La justicia social, desde el principio de sostenibilidad, se entiende como la suma de la sostenibilidad económica y la equidad social. Pero como para alcanzar la sostenibilidad económica se necesita reponer el capital natural empleado para conseguirla, la sostenibilidad económica necesita de una previa sostenibilidad ambiental, tanto de los recursos renovables como de los no renovables, y del medio para asimilar los residuos.

cio justo, el fomento de la compra sostenible o ecológica, las consecuencias negativas de la globalización¹⁵ y el pago del 0,7% a los países del tercer Mundo son otras ideas propuestas desde el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, y cuyo fomento bien podrían realizar las Administraciones Locales, por sí mismas pero con apoyo de las instancias políticas superiores. Medidas como la promoción del teletrabajo, ayudas a la natalidad o de conciliación de la vida laboral y profesional, o la condonación de la deuda a los países subdesarrollados, afectadas a las competencias estatales y autonómicas en el caso español, se encuentran en los documentos sobre sostenibilidad antes referidos.

d. La búsqueda de la sostenibilidad debe integrarse en todas las políticas sectoriales del municipio, que debería realizar **planes de sostenibilidad urbana**, previa determinación de los indicadores ambientales de sostenibilidad de cada ciudad, que fuesen vinculantes de los PGOUs, planes energéticos, de vivienda, etc. y demás planes con incidencia en el territorio.

e. La sostenibilidad, para ser efectiva, necesita que exista un **flujo constante de información desde la Administración local hacia sus ciudadanos**, de forma que éstos sepan cómo influye su comportamiento en su entorno vital, para poder así tomar decisiones sostenibles entre las distintas opciones que se les plantean: p. ej., usar el transporte público en lugar del privado. Pero, a su vez, los ciudadanos deben informar de sus deseos a la Administración, a través de **procesos de participación pública**, lo que debe crear un proceso dinámico y creativo

La protección del medio ambiente, desde este nuevo enfoque, se integra dentro de la justicia social, en la medida en que protegiendo a la población con programas sociales, educativos, sanitarios, de integración, de vivienda, etc., se evita la degradación de los entornos urbanos, directa e indirectamente. El hombre también forma parte del medio ambiente, más aún en las ciudades.

¹⁵ Véase el esclarecedor análisis que realiza LOPERENA ROTA, D., *Desarrollo sostenible y globalización*, Thopson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003, en el que anuda los efectos perversos de la globalización con la insostenibilidad económica, social y ambiental. En su opinión, los problemas a resolver son más de índole política que jurídica, ya que la ausencia de voluntad de los Gobiernos nacionales superan con creces las pocas estipulaciones vinculantes sobre sostenibilidad.

constante. La participación mediante procedimientos telemáticos, consultas populares, la ampliación de los plazos de información pública en materia urbanística o ambiental, acceso a la obtención de copias de los instrumentos de planificación urbana¹⁶, los presupuestos participativos, y la información constante mediante Bandos y publicidad institucional deben favorecer esta exigencia, conformando así un proceso profundo y complejo que BERBEROFF AYUDA ha denominado «democracia ambiental¹⁷».

El V y VI Programas de Acción comunitarios en materia de Medio Ambiente, al igual que el mandato de la Agenda 21, aprobado en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, llaman a la participación de agentes sociales, ciudadanos, empresas, grupos de interés y Administraciones para la protección del medio ambiente urbano, en toda la extensión del término.

En nuestro país, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporó las Directivas 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, y la Directiva 2003/35/CE¹⁸, estableciendo la acción popular en asun-

¹⁶ El nuevo art. 70. ter de la LRRL, añadido por la Disp. Adic. IX de la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, incluye medidas de este tipo.

¹⁷ El Magistrado BERBEROFF AYUDA, D., «De las competencias administrativas a la democracia ambiental», págs. 69-72, en la obra colectiva dirigida por JOSEFINA CRUZ VILLALÓN y JUAN ESPADA CEJAS, *Infraestructuras públicas y desarrollo sostenible*, CGPJ, Estudios de Derecho Judicial, 78-2005, Madrid, 2006, considera que el derecho al medio ambiente debe salir del papel marginal que le otorga el Capítulo III del Título I de la CE para convertirse en un derecho fundamental al medio ambiente que, amplificado por la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos (art. 9 CE), lleve a aumentar las cotas de democracia en la función pública ambiental, que incluso, por la vía del art. 10.1 CE podría suponer una interpretación más ambiental de los Tratados y Convenios Internacionales.

¹⁸ Su Disposición Final 1ª modifica el RD-L. 1.302/1986, de EIA, transponiendo la Directiva 2003/35, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modi-

tos de medio ambiente y una mayor participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente.

f. La sostenibilidad propone el empleo, como uno de sus mecanismos de éxito en la toma de decisiones, del **principio de concertación**, pero no una concertación a dos bandas, como puede ser la que se realiza en los convenios urbanísticos, que acaban por ser impuestos a la ciudadanía, que los ignora, sino una concertación plena que permita a los ciudadanos participar en la toma de decisiones que les afecten, dando publicidad y concurrencia a la iniciación, desarrollo y finalización de las negociaciones para la terminación convencional de los procedimientos y de los convenios administrativos celebrados entre Administraciones y los sujetos sometidos al Derecho privado¹⁹. La Propuesta de la Comisión Europea COM(2001) 428 final, de 25 de julio, titulada: «LA GOBERNANZA EUROPEA. UN LIBRO BLANCO»²⁰, trata abundantemente cómo debería llevarse a cabo la concertación social, tanto de manera interadministrativa (el llamado gobierno en redes, la flexibilidad en

fican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, con el objeto de adecuarlo a las reglas sobre participación previstas en el Convenio de Aarhus y asumidas por el legislador comunitario a través de la mencionada Directiva.

¹⁹ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, tal y como reclamaba gran parte de la doctrina (HUERGO LORA, A., *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid, 1998; PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995; BUSTILLO BOLADO, R. O., *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Thompson-Aranzadi, Elcano, 2005; o SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, IAAP, Sevilla, 2004), incluye el nuevo contrato de colaboración entre el sector público y privado (art. 11), con las consecuencias de publicidad y concurrencia que ello implica, como una nueva forma de relación público-privado más estable, para evitar la fuga del Derecho Administrativo.

²⁰ Véase también el dictamen del Comité de las Regiones de 14 de diciembre de 2000, sobre «Las nuevas formas de gobernanza: Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos» (CdR 186/2000) y el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», DO C 329, de 17.11.1999, p. 30.

el ejercicio de las competencias, etc.) como entre las Administraciones²¹ o los Parlamentos y la ciudadanía. Se aboga incluso por la regulación paccionada, con algunos condicionantes²².

Dentro de la concertación en general, los acuerdos ambientales, o acuerdos voluntarios bien entendidos, abiertos, plurales, con publicidad y concurrencia e información pública y publicación oficial previa y a su conclusión, añaden al interés

²¹ El Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local, que, de haber prosperado tendría que haber derogado la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuya a las Diputaciones Provinciales y Consejos y Cabildos insulares la concertación administrativa con los Municipios a través de planes y programas destinados, entre otras cosas, a lograr la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los equipamientos, infraestructuras y servicios afectados.

²² El Libro Blanco trae a la UE, si bien de manera restrictiva, las polémicas experiencias norteamericanas de la regulación compartida o paccionada (Vid., al respecto, SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *Reflexiones sobre la Resolución Alternativa de Conflictos administrativos en los Estados Unidos de América: su virtualidad en el Derecho Ambiental*, en la obra colectiva «Alternativas no jurisdiccionales en la Resolución de Pretensiones de Derecho Público», VI Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, IAAP-Consejería de Justicia y Administración Pública-Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2.003, págs. 317-335). El recurso a la correulación implica la inserción en la legislación de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismos de aplicación y recurso, y condiciones de control del cumplimiento, previamente consensuados entre Administraciones o entre Administraciones y sujetos privados. En opinión del Libro Blanco, sólo debería emplearse en la medida en que represente un verdadero valor añadido y sirva al interés general. Su pertinencia se circunscribe a los casos en que no están en juego los derechos fundamentales o decisiones políticas importantes. No debe utilizarse en las situaciones en las que las normas deben aplicarse uniformemente en todos los Estados miembros, por lo que sería una manera idónea de regular el régimen local mediante leyes paccionadas redactadas entre las CCAA, y sus respectivas Administraciones Locales. Del mismo modo, caso de darse entrada a organizaciones participantes de carácter privado deben ser representativas, éstas deben hacerse responsables y capaces de aplicar procedimientos abiertos en la formulación y ejecución de las normas acordadas. Éste será un factor clave a la hora de determinar qué valor añadido aporta la correulación en cada caso concreto. Por otra parte, la cooperación resultante debe ser compatible con el Derecho europeo de la competencia, y las normas adoptadas deben ser lo suficientemente visibles como para que los interesados puedan tener plena conciencia de ellas y de los derechos que les asisten. La correulación por la que abogamos para el régimen local en España debería dar cabida a las Federaciones de Municipios y Provincias de cada Comunidad Autónoma y estar muy bien acotada para evitar la pactación de potestades administrativas.

público tal y como lo entiende la Administración, el respaldo social imprescindible para una mayor aceptación de las políticas ambientales de la comunidad local²³.

g. **La economía urbana también debe ser sostenible.** Debe disociarse, de una vez por todas, el crecimiento económico del consumo de recursos. Es más, se sabe que una economía urbana que tenga como norte la protección del medio ambiente es más competitiva que la que no lo es. Fundamentalmente, por tres razones:

i. Porque la definición, desde el Pleno del Ayuntamiento, de unos objetivos políticos y administrativos claros y estables a largo plazo a favor del desarrollo sostenible genera tranquilidad en los agentes económicos, que saben a qué atenerse para realizar sus inversiones al margen del color político del partido que rija los designios municipales.

ii. Porque las inversiones en tecnología ambiental crean empleo y generan crecimiento, desde el momento en que la ciudadanía local y la foránea se conciencia del tipo de servicios y productos de calidad que se le ofrece.

iii. La economía, para ser sostenible, debe mantener unos precios reales, nunca enmascarados bajo subvenciones injustificadas. Esos servicios y productos ambientalmente sostenibles y de calidad hacen que la sociedad esté dispuesta a pagar un poco más por ellos. Para que las opciones de consumidores y clientes sean efectivas, los precios de los productos y servicios deben interiorizar el verdadero coste de los recursos naturales que se emplean en ellos. Se trata de una cuestión que excede la economías locales, y aún las estatales, y que compete a las instancias supranacionales como la UE, que subvencionan la agricultura intensiva, los combustibles fósiles, el tabaco, la producción de electricidad a partir del carbón o de energías no renovables, los derivados del petróleo, etc. Por otra parte, son los consumidores, no los fabricantes, los que pechan con los daños

ambientales que provocan muchos productos²⁴. Las subvenciones deberían promocionar lo bueno, no lo malo. Así, debería subsidiarse la agricultura ecológica, los coches híbridos, la restauración y rehabilitación de viviendas, la eliminación de barreras arquitectónicas dentro de las comunidades de propietarios, la creación y mantenimiento de huertos urbanos, la electricidad producida y consumida en régimen especial, las bicicletas, la ropa y los productos reciclados, los ordenadores y electrodomésticos de bajo consumo, etc. Incluso podríamos llegar a plantearnos ¿Por qué no prestar de manera gratuita el transporte público en una ciudad? Las ayudas para hacerlo, claro, deberían proceder de la UE o de los mismos Estados, ya que todos nos beneficiaríamos de la reducción de CO₂ que ello produciría²⁵.

²⁴ Los transportes son un claro ejemplo de la falta de interiorización de los efectos ambientales perversos que tienen algunos productos. En el Informe al Club de Roma «Factor 4. Duplicar el bienestar con la mitad de recursos», Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1997, WEIZSÄCKER, LOVINS y LOVINS ya se atrevían a cuantificar que los costes externos de productos ambientalmente poco sostenibles como los coches ascendían a un 5% del producto interior bruto de cualquier país: pérdidas de tiempo en los atascos, accidentes de tráfico motivados por problemas de seguridad, la contaminación que producen, los desperfectos en calles, carreteras, etc., que se endosan a la sociedad en lugar de al fabricante. En caso de interiorizar estos daños, el coste del combustible debería subir uno o dos dólares por litro, para así desincentivar su uso, lo que ayudaría a aumentar el número de personas que usan transportes públicos, que caminan o van en bicicleta. Deberían gravarse los automóviles con más impuestos de los que tienen, sobre todo los de los coches grandes, que consumen mucho, como los todoterrenos o los coches de lujo, lo que no se ha hecho en España hasta este mismo año 2007. Estos autores proponen también que se pague una tarifa diaria para entrar en el centro de las ciudades en coche («quien contamina, paga»). Se sabe también que los billetes de avión cuestan bastante menos de lo que se contamina, pero ése es un debate muy complejo.

Las subvenciones agrarias de la UE y de EE.UU. han producido nefastos daños a los niveles de agua freática (pensemos en el olivar en España) o a los bosques, talados para cultivar plantas subvencionadas, por no hablar del efecto barrera que los precios subvencionados de los productos agropecuarios europeos y americanos producen en las economías africana o sudamericana. WEIZSÄCKER, E. U., LOVINS, L. H. y LOVINS, A. B., *Factor 4. Duplicar el bienestar con la mitad de recursos. Informe al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1997, págs. 258-263.

²⁵ Otras medidas posibles podrían tomarse: favorecer el transporte de bicicletas en los autobuses y trenes, obligar a las grandes empresas a crear planes de movilidad, implantando un sistema propio de recogida colectiva de sus propios trabajadores, peatonalización de los centros urbanos, favorecer el metro subterráneo sobre el tranvía, etc.

²³ Cfr. SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

Y, al contrario, debería gravarse con más impuestos el empleo de energías no renovables en toda Europa, o su consumo abusivo.

- h. Las **empresas** deben localizarse en sitios que les permitan ser sostenibles y tienen el deber de contribuir a la evolución de las comunidades, creando sociedades equitativas y más sostenibles. Los Ayuntamientos deberían exigirles garantías de todo tipo (entre ellas para afrontar los posibles daños ambientales, como plantea la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; para evitar su deslocalización, evitar despidos injustificados; etc.) y penalizar un uso abusivo de agua o electricidad. Los municipios tienen importantes competencias de control que pueden ejercitar a la hora de otorgar licencias de construcción, de instalación o de funcionamiento. Debe acabarse con el modelo empresarial corporativista basado en exteriorizar los impactos ambientales y en interiorizar las ganancias.
- i. La **eficiencia en el uso de los recursos** es otra de las claves de la sostenibilidad. Para ello, la Administración municipal debe conservar los recursos naturales que posea y evitar que se agoten en aras de la agricultura o el turismo (agua, bosques, etc.)²⁶. Además, en la medida en que se creen parques periurbanos, la población dejará de usar los bosques alejados como lugares de recreo. El fomento del empleo de energías renovables y de una mayor eficiencia energética contribuyen también a hacer más sostenible la economía local.
- j. Las **ciudades** deben luchar en primera línea contra el **cambio climático**, ya que es en el entorno urbano donde más emisiones de efecto invernadero se producen. Ordenanzas urbanísti-

cas y ambientales sobre edificios bioclimáticos, eficiencia energética, limitaciones de acceso en el uso de vehículos privados, sobre arbolado urbano, el control de las medidas energéticas impuestas por el Código Técnico de la Edificación o por el Reglamento de Instalaciones Térmicas de Edificios, la restricción del uso del aire acondicionado en oficinas y lugares de trabajo, etc., están en manos de los Ayuntamientos como medidas de reducción de sus efectos.

k. El **suelo**, como elemento escaso en las ciudades, e imprescindible como sustrato sobre el que desarrollar políticas sostenibles, debe ser tratado como un recurso natural, y no sólo como suelo urbanizable o urbano apto para albergar usos residenciales, industriales o dotaciones²⁷. Por ello, el modelo de ciudad más sostenible es el de la ciudad compacta, la ciudad densa en las que apenas existen núcleos de población aislados, con usos del suelo complejos y superpuestos en las mismas zonas²⁸, por lo que los servicios se prestan de manera cercana, sin necesidad de grandes infraestructuras viales, donde los nuevos asentamientos para atender a las nuevas necesidades residenciales no son necesarios porque se prefiere renovar la ciudad ya creada, reformando casas antiguas y el patrimonio histórico²⁹,

²⁶ Se sabe que en los últimos 30 años las ciudades europeas han duplicado o triplicado el consumo de suelo en relación con toda su historia anterior, con sólo el 6% de incremento de población en el mismo periodo. Cfr. INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL (UNIVERSIDAD DE SEVILLA), Informe sobre la Jornada de sostenibilidad y Planeamiento Urbano, celebrada en Sevilla el 20 de marzo de 2007, en el marco de la V Conferencia europea de ciudades y pueblos sostenibles, pág. 12.

²⁷ Dentro, además, de cada barrio, área de reparto, etc., lo ideal es que los edificios tengan la altura suficiente como para albergar diferentes usos en cada planta: desde zonas de ocio, a restauración, viviendas, guarderías, oficinas, Administraciones, etc.

²⁸ El principio de sostenibilidad se compadece perfectamente con la conservación del patrimonio histórico, ya sea inmobiliario, tangible o intangible-etnográfico. Ha señalado acertadamente GUTIÉRREZ-CORTINES CORRAL, C., «Desarrollo sostenible y el patrimonio cultural y natural», en la obra colectiva por ella editada *Desarrollo sostenible y patrimonio histórico y natural*, Vol. I, Fundación Marcelino Botín, Santander, 2002, págs. 31 y ss., que la sostenibilidad es el nexo entre lo viejo y lo nuevo, lo que, aparte de la conservación en sí misma, exige enfoques integrados sobre la política de patrimonio, que aúne medio ambiente y sostenibilidad urbana, tal y como ha propagado la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, Ámsterdam, 1975, evitando así la disociación entre las legislaciones de patrimonio y la urbanística.

²⁹ Sobre la sostenibilidad de las actividades turísticas, véase, BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006. Haciéndose eco de las imperiosas necesidades de coordinación de las políticas sobre el territorio, el Prof. Bouazza aboga por una interpretación del art. 131.2 CE que le permitiese al Estado aprobar una Ley de coordinación y desarrollo regional y sectorial, que se encargaría de ejecutar un órgano estatal de carácter mixto con expertos en la materia de ordenación territorial y representantes de todas las Administraciones.

poniendo en el mercado de la venta o del alquiler todo el patrimonio de vivienda que normalmente se oculta tras la especulación, con carriles-bici, itinerarios a pie, aparcamientos en las afueras de la ciudad y transportes públicos en el interior de las mismas, etc. Todas las políticas o actuaciones que se hayan de realizar en la ciudad deberían contar con una evaluación de impacto sobre la sostenibilidad urbana, herramienta que la EIA ha desarrollado en el marco de la UE, tanto para programas como proyectos, planes o actuaciones singularizadas, como luego veremos.

La ciudad sostenible es una ciudad con espacios comunes, donde la gente camina y pasea, viaja en medios de transportes colectivos, se encuentra en plazas y parques, compra en comercios pequeños donde nos conocen y conocemos a los demás, vive en régimen de propiedad horizontal, en comunidades de vecinos en las que el suelo se aprovecha mejor, donde se ve gente de toda condición social, religiosa y racial, etc. Es una «ciudad compartida». Por lo que llevamos dicho se comprende que el modelo de ciudad sostenible sea el de la ciudad mediterránea³⁰.

En esa inteligencia, la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aboga por una concepción pro natura del suelo, a efectos urbanísticos, como bien se echa de ver en su Exposición de Motivos³¹ y en su art. 2 (el subrayado es nuestro):

³⁰ En cambio, la ciudad anglosajona, extendida sobre el territorio, con núcleos de población diseminados, con inmensas infraestructuras con las que, aparte de imponer barreras a la flora, fauna, al libre desagüe de las aguas continentales, etc., se pierde gran cantidad de dinero, se gasta en combustible y se privatizan los servicios públicos, se fuerza al empleo del vehículo privado, se vive en casas unifamiliares en complejos residenciales vallados y aislados, donde no se conoce al vecino, se compra en grandes superficies, etc., una «ciudad no compartida» o de personas solitarias que no se relacionan, sería el modelo opuesto, un modelo que no nació insano desde un primer momento (las ciudades pequeñas o medias de la Inglaterra o de la Costa Este de los EE.UU. son agradables y permiten ser paseadas), sino que se ha ido haciendo insufrible conforme sobrepasaban las medidas razonables de la escala humana y los recursos naturales que se consumen para «hacer ciudad».

³¹ «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

«Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

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 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».

ción de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano —la ciudad ya hecha— tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso».

En ese mismo sentido, el art. 2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural de la Biodiversidad, que derogó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres, enuncia, entre sus principios inspiradores, tres mandatos que antepone el uso natural del suelo al propiamente urbanístico³².

También denotan una concepción del suelo como recurso escaso y como sustrato básico del patrimonio natural los arts. 2.9 y 2.17 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental³³.

1. El **transporte**, una necesidad imperiosa para los miles, millones de habitantes de las grandes ciudades, es también, en la mayoría de los casos, una tragedia ambiental. El automóvil privado ha sido el centro del universo urbano del s. XX, hasta el punto de que las ciudades se han diseñado a una escala auto-

³² Son principios que inspiran esta ley (el subrayado es nuestro):

- a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.
- b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.
- c) **La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.**
- d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.
- e) **La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.**
- f) **La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.**
- g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres.
- h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley.
- i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.

³³ El subrayado es nuestro: **Art. 2.9. «Suelo»:** la capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial.

Art. 17. «Recurso naturales»: las especies silvestres y los hábitat, el agua y el suelo.

movilística (aparcamientos, calles, aceras, elevaciones, subterráneos, centros comerciales, lugares de ocio, etc.). Cada vez se hacen más insostenible los embotellamientos de tráfico motivados por el constante aumento del parque automovilístico, con lo que ello supone en retrasos laborales, pérdida de eficiencia económica, problemas ambientales, contaminación por ozono, gases de efecto invernadero, calentamiento global, lluvia ácida, gasto en combustibles fósiles (cada vez más caros, por cierto)³⁴. La gran revolución del s. XXI debe estar en abandonar el coche y emplear el transporte público, y de los transportes «a sangre»: la bicicleta (para lo que se urge a la construcción de carriles *ad hoc*) y el desplazamiento a pie (para lo que se hace necesario ampliar las aceras y la peatonalización de los centros urbanos). La «Estrategia para el Desarrollo sostenible», de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2001, apuesta por un mayor empleo del ferrocarril, del transporte fluvial, del transporte marítimo, por los centros internodales y por la plena interiorización de los costes ambientales y sociales de los transportes privados, algo en lo que también incide el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), como veremos.

m. La **salud pública** es un bien innegociable, cuya protección debe ser perentoria en todas las ciudades. Desde hace algunos años estamos comprendiendo que las toxinas que difundimos en el aire con la quema de combustibles fósiles, o en las aguas, procedentes de las industrias, acaban ingresando en la cadena alimenticia y acumulándose en los bienes de consumo primario, como la carne, el pescado (incluso el de extracción natural), la leche, etc. El reciente caso de la Mozzarella es un buen ejemplo. La sostenibilidad urbana pasa inevitablemente por un control más exhaustivo de las sustancias químicas que empleamos en los objetos de uso cotidiano. El Reglamento REACH intenta atajar este problema REACH obligando a las empre-

³⁴ Sobre los problemas y soluciones posibles para mejorar la movilidad urbana y hacerla más sostenible, vid. ORTEGA CERDÀ y CERDÀ CUÉLLAR, L., *Gestió local de la mobilitat sostenible i segura*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 2005.

sas que fabrican e importan sustancias y preparados químicos a evaluar los riesgos derivados de su utilización y a adoptar las medidas necesarias para gestionar cualquier riesgo identificado, siendo de su parte la carga de la prueba de la seguridad de las sustancias y preparados químicos comercializados recae en la industria³⁵.

Pero la sostenibilidad de las ciudades pasa también por prestar atención a otras amenazas sanitarias de tipo no alimentario, tales como los brotes de enfermedades infecciosas³⁶; la preocupante resistencia a los antibióticos, derivada de su consumo masivo y de su empleo indiscriminado en la alimentación de los animales y como estimulante del crecimiento en los cultivos agrícolas; y el envejecimiento progresivo de la población europea (se estima que en 2050 el índice de dependencia de las personas mayores será del 47%, cuando en 2004 era del 24%³⁷) con los problemas económicos generales que de ahí se han de derivar³⁸.

³⁵ Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión. Este Reglamento ha dado lugar a la Directiva 2006/121/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por la que se modifica la Directiva 67/548/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, para adaptarla al Reglamento (CE) n° 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), y por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos.

³⁶ La OMS acaba de alertar, en agosto de este año 2007, sobre la inexorabilidad de una pandemia mundial a corto o medio plazo, amplificada por la globalización de los transportes — recordemos los casos recientes de SARS, el SIDA, la tuberculosis, el síndrome de Krützfeld-Jacobs, la gripe aviar, y el aumento de enfermedades parasitarias tropicales en países del Hemisferio Norte provocadas por el aumento de la temperatura global, etc.

³⁷ Cfr. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo COM(2005)37 final, de 9 de febrero, de Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras, pág. 15.

³⁸ La Comunicación (2001)264 final, ya citada, recomienda medidas de envejecimiento activo, entre las cuales están algunas tan polémicas como retrasar la edad de jubilación.

n. La correcta ejecución de las políticas locales, también de las urbanísticas, y la revisión de sus efectos para el medio ambiente, reclaman una verificación *ex post facto* de los resultados conseguidos, a través de auditorías, contabilidades, vigilancia ambiental, etc.

o. La política agrícola común (PAC), que cambió en 2005 radicalmente hacia criterios de subvención de la calidad y no de la cantidad. Se deben fomentar los productos orgánicos y la producción ecológica, la recogida de biomasa derivada de los cultivos y la protección de la biodiversidad y del paisaje rural, en lugar de primar la producción por sí misma, lo que ha aumentado los afectos de la desertización, derivada de la roturación de bosques y del cultivo extensivo. La Comunicación de la Comisión Europea sobre desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible, COM(2001)264 final, ya hablaba de la necesidad de suprimir subvenciones que fomentan el uso innecesario de recursos naturales, al tiempo que se hace imprescindible determinar e interiorizar el coste de la contaminación³⁹. También la política de pesca común debe limitarse a los recursos pesqueros disponibles, fomentar el pescado de piscifactoría sin toxinas y vigilar el empleo de artes prohibidas como el arrastre.

³⁹ El caso del olivar en Jaén o Granada es bien conocido: se trata de monocultivos relativamente recientes (la mayoría de menos de un siglo de antigüedad), que han arrasado con la agricultura tradicional de estas provincias (vid, cereal, huerta), la cual, aparte de consumir menos agua (en los últimos años la mayoría de las cooperativas de aceite de ambas provincias han instaurado una agresiva política de riego del olivar), ayudaban a fijar la cubierta fértil de las capas superficiales del suelo, evitando que las lluvias la arrastraran, como ocurre ahora en el olivar. El resultado es que las tierras boscosas de las Sierras de Jaén y Granada han sido transformadas en olivar en casi un 90%, esterilizando la tierra como resultado del arrastre, por las lluvias, de la cubierta terrestre, que, a su vez, acaba colmatando de tierra arroyos y ríos y produciendo mortandades periódicas de su fauna piscícola (a lo que se suman los sistemáticos vertidos de alpechín), y consumiendo una cantidad impresionante de agua que extraen de acuíferos muchas veces ilegales, a los que sólo pueden llegar ya perforando a casi 900 metros de profundidad. Lo triste del caso es que esta depredación de recursos naturales ha sido fomentada desde Europa con las políticas de subvención a la producción y al árbol.

Al ser un proceso en expansión, las nuevas ciudades firmantes de la Carta de Aalborg se aprovechan de la experiencia ya acumulada por las firmantes más antiguas, en un proceso de aprendizaje que se mejora cada año, y que ha acabado creando una Red de Ciudades europeas sostenibles que incluso recomiendan y aconsejan a los Estados, a la UE y a otras ciudades no firmantes sobre el Derecho que necesitan que se apruebe en cada nivel político para fomentar el proceso de sostenibilidad urbana. Otra de las actividades de la Red, que se estructura como un club abierto, es la de «captar» a nuevas ciudades socias, otorgar premios anuales a la ciudad sostenible y divulgar entre el gran público los resultados logrados⁴⁰.

Cada ciudad firmante de la Carta tiene la obligación de aprobar un Plan de Acción local que verifique los mecanismos de financiación posibles para hacer efectivo el principio de sostenibilidad en la ciudad, que localice los problemas y sus causas que hacen insostenible la ciudad o parte de ella, que los clasifique por prioridades, que cree un modelo de ciudad participativo de ciudad al que tender (con base en las directrices ya vistas), que considere varias alternativas posibles de opción política para alcanzarlo, con un cronograma a largo plazo dividido en objetivos o etapas mensurables, en el que queden claras las responsabilidades de cada órgano administrativo, de los agentes sociales y de la ciudadanía, con los procedimientos de monitorización adecuados para verificar su cumplimiento, y en el que, además, se agilicen y simplifiquen los procedimientos administrativos que añadan sostenibilidad al sistema⁴¹.

⁴⁰ Existen, además, dos bases de datos de buenas prácticas en el ámbito de la sostenibilidad local, realizadas por EURONET/ICLEI y la Academia Europea del Medio Ambiente Urbano de Berlín.

⁴¹ La Comunicación de la Comisión Europea sobre desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible, COM(2001)264 final, recomienda que las empresas grandes, de más de 500 trabajadores, publiquen anualmente un informe con una triple línea de fondo, en el que mida sus resultados en materia económica, ambiental y social.

IV. LA SOSTENIBILIDAD A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE

El paisaje, como apariencia perceptible del entorno que nos rodea, ya sea urbano o rural, es un indicador de primer grado de la sostenibilidad de un entorno, en este caso, de una ciudad. Es por eso por lo que los Estados miembros del Consejo de Europa firmaron el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 [y que ha entrado en vigor en España el 1 de marzo de 2008, tras la ratificación realizada por nuestro país el 26-11-2007 (BOE 05/02/2008)], para alcanzar el desarrollo sostenible a través de la protección del paisaje, como expresión cualificada de la «relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente». Así, en su art. 1, a), se define el paisaje como «cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos»⁴². Y en la letra e) se reconoce que el paisaje es un elemento vivo que necesita gestionarse, como vivos son los factores que lo componen. Por «gestión de los paisajes» se entenderán «las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales».

Pero, aparte de su función como indicador, el paisaje juega otro papel fundamental en la vida de los habitantes, y de los ciudadanos en particular: su contribución al bienestar espiritual y mental del hombre, como elemento fundamental en la calidad de vida de las poblaciones en todas partes —tan íntimamente unido a la consolidación de la identidad de los pueblos—, que aspira a una unión más perfecta con el medio que le rodea, como parte integrante de la Naturaleza que es.

El medio ambiente no sólo debe estar sano, sino, además, parecerlo, ya que su contemplación, sus sonidos⁴³, olores, etc., benefician

⁴² La Ley de Responsabilidad Medioambiental protege frente a los daños ambientales causados a las especies silvestres y los hábitats de las mismas, incluyendo la biodiversidad, las aguas y los suelos. Con esta definición amplia de daño ambiental parece imposible que pueda darse un daño ambiental sin que se afecte al paisaje.

⁴³ En esa inteligencia, el art. 21 de Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, permite el establecimiento de reservas de sonidos de origen natural a las CC.AA., para

al Hombre. Es por esa razón por la que el Convenio anima a la integración de la protección, conservación y mejora del paisaje en las políticas de ordenación del territorio, urbanística y en las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje. Vemos hasta qué punto convergen, uno irradiando desde el interior de las cosas, desde su ontología, y otro desde su exterior, desde su apariencia, los principios de sostenibilidad y de protección del paisaje. Al igual que la sostenibilidad (que se mide desde la perspectiva humana), el paisaje sólo lo es en una medida en que el Hombre lo contempla, como concepto de creación humana que es⁴⁴, aunque con excepciones⁴⁵.

Por ello, el Convenio obliga a las partes firmantes a identificar, inventariar y calificar los paisajes con los que cuenta en su territorio, incluyendo objetivos de calidad paisajística, previa consulta al público, en los planes de ordenación del territorio y en los planes urbanísticos, entre otros (arts. 5, b) y c), 6, C) y D)⁴⁶.

evitar que la contaminación acústica producida por la actividad humana no perturbe dichos sonidos. Asimismo, podrán establecerse planes de conservación de las condiciones acústicas de tales zonas o adoptarse medidas dirigidas a posibilitar la percepción de aquellos sonidos.

⁴⁴ Aunque a veces existe una relación directa entre un paisaje agradable y digno de ser conservado y su bondad intrínseca para el medio ambiente: las fábricas humeantes son igualmente malas desde un punto paisajístico como desde un punto de vista puramente ambiental. Otras veces no lo es tanto: un desierto no es un paisaje agradable sino hostil para el Hombre, pero, si no ha sido consecuencia de la degradación humana, no tiene por qué ser perverso para la propia Naturaleza.

⁴⁵ El paisaje debe satisfacer las necesidades estéticas y sociales del Hombre, pero facilitando también la vida animal. El art. 7 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres insta a las Administraciones públicas competentes a fomentar la gestión de aquellos elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres y en particular las que, por su estructura lineal y continua, como son las vías pecuarias, los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslindes, o por su papel de puntos de enlace, como son los estanques o los sotos, son esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres.

⁴⁶ En su Sentencia de 11 de marzo de 1985, caso *Muriel vs. Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo estableció que las zonas de interés paisajístico, en ese caso, en la Isla de Jersey, pueden ser protegidas en los planes de

El rol de las ciudades debe ser el de identificar paisajes urbanos degradados (normalmente los extrarradios), para solicitar su transformación en zonas verdes, en cultivos que permitan diferenciar el núcleo urbano del campo, en zonas de ocio o de exposición, aunque también la identificación de perspectivas y vistas de la ciudad que merezca la pena proteger. Recordemos que el art. 138, b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, salvado por la STC 61/1997, exige que las construcciones se adapten, en lo básico, al ambiente urbano o rural en que estuvieran situadas, en general, y, en particular, «en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierras, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo». Dicho de otro modo, el TRLS fuerza a la protección y prohíbe la degradación de las perspectivas o paisajes que ya son agradables de por sí, pero nada dice sobre la mejora o restauración de paisajes degradados, función que sí trata el art. 28 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos⁴⁷, y que concierne también a las Leyes de paisaje que se han aprobado hasta ahora en España a nivel autonómico como consecuencia del citado Convenio del paisaje.

ordenación del territorio para el doble beneficio de los residentes y turistas, siendo válidas las afectaciones a la propiedad privada de que ellos se deriven. Más tarde, en su Sentencia de 18 de enero de 2001, el TEDH dio un paso más al reconocer que los propietarios de un terreno no pueden realizar actuaciones que supongan un menoscabo al paisaje, lo que puede controlarse mediante la denegación de la correspondiente licencia urbanística. En este caso se impidió que una familia gitana propietaria de un terreno instalara sobre él su caravana y aperos (caso *Coster* y otros vs. Reino Unido). En ambos casos se entendió que con estas medidas no se afectaba al contenido del art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que protege la vida privada y familiar, el domicilio y la correspondencia.

⁴⁷ Donde se permite la celebración de acuerdos voluntarios: «Las actuaciones para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados podrán llevarse a cabo mediante acuerdos voluntarios suscritos entre los obligados a realizar dichas operaciones y autorizados por las Comunidades Autónomas o mediante convenios de colaboración entre aquéllos y las Administraciones públicas competentes».

El concepto de paisaje, por sí mismo, se inserta en el urbanismo:

- Por un lado, permitiendo la declaración de un suelo como no urbanizable (art. 9.1 de la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones y art. 12.2, a) de la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo).
- Por otro, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA, contempla la incorporación, en la ordenación urbanística, de aquellos objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio y la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica y asegurar la protección y mejora del paisaje (art. 3).

Las dos Leyes que, hasta ahora, se han aprobado a nivel autonómico en España sobre protección del paisaje son la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat valenciana, de Ordenación del Territorio y protección del paisaje, y la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de Protección, gestión y ordenación del paisaje. En ambas se incluye la protección del paisaje de las áreas urbanas y periurbanas, concretando como instrumento principal de protección la integración del paisaje en los planes de ordenación del territorio y urbanísticos⁴⁸.

En conclusión, el paisaje no es una foto fija, sino una película en movimiento, que debe evolucionar de manera armónica, de acuerdo con el principio de sostenibilidad del territorio y urbanística (art. 2 de la ley catalana), como resultado de la acción e interacción de los factores naturales y/o humanos (art. 29 de la ley valenciana). Ambas leyes parten de la planificación paisajística⁴⁹, e intitulan a los Ayuntamientos para que inventarían sus paisajes (art. 30 Ley valenciana), con la obligación de proteger las vistas abiertas, los hitos, de los campos cultivados, la visión libre y despejada de la ciudad, las pendientes naturales del terreno, la vegetación y arbolado existente, las siluetas y

⁴⁸ La Ley valenciana, además, permite a los particulares realizar propuestas de restauración paisajística (art. 27), concededores como son, mejor que las Administraciones, del estado del paisaje en muchas zonas de los municipios.

⁴⁹ Sobre la planificación del paisaje en Italia y España, véase, *in toto*, BERMEJO LATRE, J. L., *La Pianificazione del Paesaggio*. Maggioli Editore-SPISA, Bologna, Santarcangelo di Romagna, 2002.

fachadas urbanas, etc., como recurso identitario propio de la ciudad y como elemento turístico en sí mismo, para lo cual cabe incluso la adquisición municipal de suelo amenazado, o crear catálogos y directrices de paisaje, normalmente con contenido vinculante para el planeamiento urbanístico. También tiene cabida la concertación Administración-particulares, a través, por ejemplo, de las cartas del paisaje (art. 14 de la ley catalana).

V. LA SOSTENIBILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Recordemos que la EIA fue introducida en EE.UU., como herramienta de sostenibilidad entre el desarrollo económico y la protección ambiental, por la NEPA (*National Environmental Policy Act*), en 1969.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCE) da también muestras sobradas de la búsqueda de la sostenibilidad en muchos de sus artículos. Así, v. gr.:

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

Art. 6: «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Art. 174. 2: «La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga».

Art. 174.3: «En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:...El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones..»

Art. 176: «Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión». El subrayado es nuestro.

Fruto de esa apuesta decidida por el desarrollo sostenible, la UE no podía hacer otra cosa que desarrollar la EIA, aprobando cuatro Directivas al respecto, si bien con una cierta tendencia inicial a buscar escapes o soluciones a favor del desarrollo, es decir, favoreciendo la posibilidad de que determinados proyectos, que necesitaban ser viables, salieran adelante a pesar de su posible impacto en el medio ambiente.

- Directiva 85/337 CEE, de Junio de 1985. Relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (véanse los arts. 2.3⁵⁰; 3⁵¹; y 5.3⁵² de la misma como botón de muestra de lo que aca-

⁵⁰Art. 2.3: En casos excepcionales, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva todo o parte de un proyecto específico. En tal caso, los Estados miembros:

- a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación y si procede poner a disposición del público las informaciones así recogidas;
- b) pondrán a disposición del público interesado las informaciones relativas a dicha exención y las razones por las cuales ha sido concedida;
- c) informarán a la comisión, previamente a la concesión de la autorización, sobre los motivos que justifican la exención concedida y le proporcionarán las informaciones que ponen, eventualmente, a disposición de sus propios nacionales

⁵¹ Art. 3: La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

- el ser humano, la fauna y la flora,
- el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,
- los bienes materiales y el patrimonio cultural,
- la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero.»

⁵² Art. 5.3: La información a proporcionar por el promotor de conformidad con el apartado 1 contendrá, al menos:

— bamos de decir —los subrayados son nuestros), modificada por la

- Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁵³, transpuesta en España por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En coherencia con lo que acabamos de decir arriba, se percibe cierto resabio a favor del desarrollo: el informe de sostenibilidad ambiental que se exige al órgano promotor del plan o programa que pueda afectar al medio ambiente sólo permite tener en cuenta los efectos «significativos» sobre el medio ambiente y, en línea con la EIA convencional, debe presentar varias alternativas posibles y razonables. De todas formas, puesto que es el órgano ambiental el que delimita el grado de profundidad del informe y, dentro de él, los posibles impactos al medio ambiente, tras consultar a las Administraciones afectadas y al público, no parece

- una descripción del proyecto que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño,
- una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir, y, si fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos,
- los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente,
- una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales,
- un resumen no técnico de la información mencionada en los guiones anteriores.

⁵³ Cuyo objeto fue la integración de los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover el desarrollo sostenible, garantizando la evaluación medioambiental, mediante informes de sostenibilidad, de determinados planes y programas (por supuesto los de ordenación del territorio urbano y rural y los de utilización del suelo) que pudieran tener efectos significativos en el medio ambiente.

que esa exigencia de efecto «significativo» pueda suponer una vía de escape a la evaluación. El art. 9 de la Ley 9/2006 parte de un concepto de medio ambiente amplísimo, lo que blinda aún más si cabe la sostenibilidad del plan o programa en relación con el entorno⁵⁴.

— Y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

En España, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 13/1998 (Pleno), de 22 enero, reconocía en su Fdo. Jco. 4º que la evaluación de impacto ambiental es un instrumento principal de sostenibilidad⁵⁵.

El art. 9.1, párr. 2º, a la hora de determinar las Administraciones afectadas que deben ser consultadas para que el órgano ambiental determine la amplitud del informe, hace referencia a las competentes en materia de biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, paisaje, la ordenación del territorio y el urbanismo. El Anexo I, letra f) de la misma, cuando trata el contenido del informe de sostenibilidad, además, exige la determinación de los posibles efectos significativos que se puedan producir sobre la interrelación que todos esos aspectos puedan tener, lo que entronca, a fin de cuentas, con el contenido último del principio de sostenibilidad.

⁵⁴ «La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1.302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesionar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2.º). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva —con relación a proyectos de obras y actividades— de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa...», al tiempo que dejaba claro que las consideraciones ambientales deben ser inmutables a largo plazo (otra de las exigencias de la sostenibilidad, como se ha dicho), debiendo quedar al margen de las veleidades políticas de cada Gobierno: «el procedimiento de evaluación de impacto no permite la introducción, por el órgano ambiental, de consideraciones de simple oportunidad sobre la realiza-

Estas reflexiones fueron reiteradas por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 90/2000 (Pleno), de 30 marzo y, más recientemente, por la STSJ Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2) de 7 marzo 2006 (JUR 2006/160781)⁵⁶.

En España, las grandes infraestructuras estatales están sometidas a EIA por el Grupo VI del Anexo I del Real Decreto-Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, tras su reforma por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que exige que sea el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) el órgano ambiental encargado de controlar los proyectos de infraestructuras patrocinados por el Estado. En el Anexo II, Grupo VII, también dedicado a infraestructuras, se han incluido desde 2006 los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos, que, como todas las actividades de ese Anexo, podrán someterse a EIA cuando el MMA lo decidiese, cosa que hará, por ejemplo, cuando pudieren afectar a los espacios naturales declarados por las CC.AA. En ese sentido, el art. 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (modificado por el Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, por el que se modifica a su vez el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres) establece la necesidad de evaluar consulta autonómica en el procedimiento de EIA, cuando se

ción de la obra o instalación, ni las relativas a aspectos técnicos y económicos de ésta, reservadas —como objeto propio y específico del acto autorizatorio o de aprobación del proyecto— al órgano con competencia sustantiva para dictar estos actos de intervención administrativa previa.». El subrayado es nuestro

⁵⁶ Fdo. Jco. 4º: «El planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio constituyen un conjunto de actividades públicas, que procuran el diseño territorial mediante la estructuración del territorio y la determinación de los usos del suelo. Parece evidente que sólo de una plena integración de la cuestión ambiental, con sus múltiples facetas, dentro de los procesos de ordenación territorial, va a ser posible conseguir que el desarrollo se mantengan dentro de unos límites sostenibles a medio y largo plazo, no es posible obviar el tremendo impacto ambiental que suele tener el desarrollo urbanístico, el coordinar el inevitable desarrollo urbanístico con los objetivos de protección y mejora medioambiental debe, o debería ser inevitable, so pena de deterioros ambientales irrecuperables.». El subrayado es nuestro.

trate de un espacio protegido. Pero, si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida. La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable⁵⁷.

VI. LA SOSTENIBILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL URBANISMO

1. La sostenibilidad en la ordenación del territorio

A) El modelo de ciudad previsto en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, POT A)

La ordenación del territorio es otra de esas macrofunciones que, como la de protección de la sostenibilidad, da cabida a casi todo, pues casi todas las decisiones de las Administraciones e instancias políticas acaban teniendo repercusión o sustrato en el territorio, urbano o no. La perspectiva de la ordenación del territorio, en cambio, es más formal que material, pues se limita a ubicar en el espacio los usos y servicios, las infraestructuras y dotaciones necesarias para dar eficiencia a ese recurso escaso que es el suelo. La sostenibilidad, sin embargo, se superpone como un círculo concéntrico superior, que la trasciende, pues supone nuevas formas de hacer política, medio

⁵⁷ La concertación de las infraestructuras no sólo debe producirse a nivel interadministrativo. Como han señalado PAREJA EASTAWAY, M., PONCE SOLÉ, J. y GARCÍA FERRANDO, L., *Urbanismo i habitatge com a eina de desenvolupament sostenible*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2003, pág. 117 y ss., los partenariats público-privados pueden ayudar a crear una ciudad más sostenible. Entre otros, las concesiones de obra pública de la Ley 13/2003, de 23 de mayo,

ambiente, sociedad y economía, enfoques que, integrados, deben dar lugar a un nuevo modelo de ciudad, que tienda a ser válido intemporalmente, dentro del cual, cada Ayuntamiento pueda optar por distintas soluciones según su color político, pero siempre dentro de las opciones sostenibles, evitando así que la sostenibilidad sea una opción más.

El POT A parte de un modelo de ciudad sostenible, que debe integrar en su planeamiento urbano las siguientes medidas:

- reducción del nivel de consumo de recursos y correcta gestión de los mismos;
- introducción del concepto de eficiencia y su aplicación en todas las vertientes del planeamiento urbanístico;
- ciudad compacta: que favorezca la recualificación existente y condicione los nuevos asentamientos a la existencia de recursos naturales y servicios a buenos precios y en cantidades suficientes⁵⁸; que evite la conurbación y favorezca la diversidad interior de las ciudades; que adecue el planeamiento urbano a la singularidad ecológica del municipio, conservando el capital natural del que se dispone y evitando su transformación; que conserve los suelos agrícolas y forestales de los entornos urbanos; que proteja los elementos singulares del espacio natu-

⁵⁸ Este postulado, siendo cierto, resulta difícil de conciliar con la necesidad de nuevos desarrollos residenciales de segunda vivienda o turísticos, que suelen proporcionar buenos ingresos a las arcas municipales y al sector terciario de una ciudad. Sin ir más lejos, en Andalucía se lleva planteando desde hace tiempo la necesidad de armonizar el turismo de calidad ligado al golf con la necesidad de evitar nuevos asentamientos urbanos diseminados. Tras varios borradores, el Decreto sobre golf en Andalucía (Decreto 43/2008, de 12 de febrero) sólo permite que los hoteles asignados a los campos de golf dispongan, como mínimo, de 50 habitaciones en los campos de 9 hoyos y de 100 en los de 18, con un mínimo de 4 estrellas. Se prohíbe que un campo de golf diste de otro menos de 10 km., que se asiente en suelo demanial, o en parques, jardines, zonas de captación de agua, zonas arqueológicas o a menos de 500 metros de los embalses, siendo las zonas idóneas las degradadas desde un punto de vista paisajístico, como escombros, vertederos, cortas de extracción de mineral, etc. El POT A sólo permite campos de golf en zonas de interior menos desarrolladas turísticamente, como la provincia de Jaén. Finalmente, la implantación de campos de golf debería ser calificada por la LOTA como actividad con incidencia territorial, e incluirse en su Anexo II, por lo que su construcción debe estar aprobada por la Junta y no sólo por el Ayuntamiento en cuyo término municipal se asiente.

ral del municipio (caminos, vías pecuarias, pistas forestales, cauces fluviales, paisajes, árboles, etc.);

- establecimiento de una serie de indicadores de sostenibilidad (como obliga el Documento Agenda 21), que se integren en el planeamiento urbano con objeto de determinar la sostenibilidad de los planes adoptados;
- participación pública en materia de sostenibilidad de dicho planeamiento.

El POTa reconoce el imperativo de modificar los procesos urbanísticos, haciéndolos más sostenibles, desde el punto de vista de menor consumo de recursos naturales, de conservación del capital natural (poco) remanente y de la creación de condiciones internas de adecuada habitabilidad y de buena calidad ambiental (art. 44 del POTa, que, por cierto, tiene naturaleza jurídica de «Línea estratégica», novedosa calificación que no se encontraba en el art. 21⁵⁹ de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, LOTA, y a la que, por tanto, no cabe amarrar ninguna consecuencia jurídica más allá de la de una simple idea-base, aunque tiene la virtualidad de resumir las normas, directrices y recomendaciones que, sobre el modelo de ciudad, se contemplan en los arts. 45-60 del POTa):

Veamos ahora brevemente cuáles son esas normas (N), directrices (D) y recomendaciones referentes al modelo de ciudad sostenible:

- El modelo de ciudad que se pretende es el ya comentado de la ciudad mediterránea y compacta, que no cree conurbaciones y que culmine los desarrollos previstos antes de plantear nuevos crecimientos. Los nuevos asentamientos previstos no deben estar desvinculados de la trama urbana y, en todo caso, deben cumplir condiciones de no afectación a los suelos reservados para desarrollo urbano y justificar la existencia de capa-

cidad de los sistemas generales existentes o previstos para satisfacer la demanda (recursos educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales, hídricos, energéticos, transporte, infraestructura, espacios libres, etc.) (N);

- Los desarrollos turísticos del litoral deben producirse en los núcleos urbanos, no en nuevos asentamientos (N);
- Las ciudades medias deben proteger su idiosincrasia, su paisaje y su diversidad, evitando crecer más y hacerse insostenibles (N);
- Los asentamientos rurales deberían producirse también mediante la rehabilitación de casas antiguas, conservando así el municipio rural su patrimonio arquitectónico (N);
- Los PGOU, para ser considerados sostenibles, deben propugnar crecimientos que guarden relación con la tendencia seguida en los últimos 10 años, debiendo justificar una posible alteración de esa proporcionalidad. **No se admitirán crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.** Los planes de ordenación del territorio subregional pueden concretar, con esos límites, los criterios específicos para cada ámbito (N)⁶⁰;

⁶⁰ Esta previsión, polémicamente introducida por el Parlamento en sus Resoluciones de 25 y 26 de octubre de 2006, y añadidas al POTa aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 27 de junio de 2006, han sido finalmente sancionadas dentro del POTa adaptado, publicado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA de 29 de diciembre), y está ya afectando a multitud de PGOU en proceso de reforma. El POTa, al no tener naturaleza legal, no ha podido ser objeto de recurso de inconstitucionalidad en defensa de la autonomía local, como pretendía el PP andaluz, si bien sí ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo. Entendemos que esta cláusula del 40%-30%, aunque bienintencionada por ir en la línea de la sostenibilidad ya comentada, debería haber diferenciado entre municipios de gran población, turísticos, pequeños municipios, etc. y haber permitido excepciones por razones de interés autonómico (construcción de infraestructuras o desarrollos turísticos de primer orden permitidos en el POTa, p. ej.). Su rigidez la convierte en una cláusula imaplicable en algunos casos, a corto plazo, razón por la cual la Consejería de obras públicas de la Junta de Andalucía ha permitido incumplir esos porcentajes a algunos Ayuntamientos, pero con la obligación de no desarrollar los excesos hasta pasados 8 años desde la aprobación de los PGOU reformados.

⁵⁹ Conforme a ese artículo, las determinaciones de los planes de ordenación del territorio podrán tener carácter de Normas (vinculantes para Administraciones y particulares). Directrices (determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines) y Recomendaciones (de carácter indicativo, dirigidas sólo a las Administraciones, que deberán justificar las razones que les hagan apartarse de ellas, en su caso).

- Se debería favorecer el acceso a la vivienda para colectivos desfavorecidos, rehabilitando también para estos fines las viviendas ya existentes (N);
- Es imprescindible la formación de patrimonios públicos del suelo, locales y autonómicos (N);
- La adopción de objetivos de economía productiva debe hacerse desde una óptica supralocal, especialmente en los espacios metropolitanos, rehabilitando en lo posible los espacios industriales degradados (N);
- El Planeamiento territorial subregional debe integrar la planificación comercial de Andalucía, evitando la proliferación de grandes superficies y preservando las formas de comercio tradicional presentes en la ciudad (N);
- Se debe tender a la recuperación de las áreas turísticas existentes, apostando por la construcción de hoteles en lugar de viviendas de propiedad libre e impidiendo nuevos desarrollos turísticos que no cuenten con un abastecimiento de recursos naturales y energéticos suficiente y proporcionado (D);
- El desarrollo rural exige apostar por el fomento de la producción artesanal de calidad (D);
- En las ciudades de debe fomentar el uso del transporte público y de los medios de locomoción no motorizados (D), así como
- La integración de los barrios marginados (D). ¿Cómo? Se guarda silencio sobre la forma de lograrlo;
- La aprobación de ordenanzas de uso y edificación para exigir el respeto de las características de eficiencia energética, paisajísticas, etc. (D);
- La integración paisajística de la ciudad en su entorno natural y rural, recalificando espacios periurbanos (D);
- La regulación y limitación de las nuevas formas de agriculturas (parece que se está pensando en la agricultura bajo plástico de Almería y Granada) (D);
- La mejora del aire y de la calidad acústica, para lo cual cabe aplicar medidas de reducción del tráfico rodado y reubicación de las fuentes sonoras (D);
- La reducción de la contaminación lumínica y promoción de la eficiencia del alumbrado (D);

- El favorecimiento de la complementariedad y multifuncionalidad de los equipamientos, evitando su segregación innecesaria (D), porque demandaría más suelo;
- La ordenación de las zonas verdes y de los espacios libres metropolitanos y supramunicipales, intentando lograr su continuidad espacial, acondicionándolos para el ocio y el esparcimiento para así evitar la degradación de los recursos naturales (D);
- La adaptación del diseño urbano a las necesidades de la población con discapacidad y movilidad reducida (D)⁶¹;
- La inclusión en los PGOUs de medidas urbanísticas dirigidas a evitar los asentamientos ilegales en suelo no urbanizable, para la reconversión urbanística de las parcelaciones existentes y para evitar la consolidación de los asentamientos ilegales cuando se ha detectado tarde el comienzo de uno de ellos, realizando un inventario a nivel autonómico de este tipo de parcelaciones (D);
- La toma en consideración, a los efectos de dimensionar adecuadamente las necesidades de vivienda, por los PGOUs de los municipios afectados, de la inmigración recibida anualmente para trabajar en la recogida de cultivos agrícolas (Poniente y Levante almeriense y costa occidental de Huelva) (D);
- La conservación de la ciudad histórica desde las perspectivas patrimonial, paisajística, económica y ambiental, fomentando su revitalización mediante el fomento de la ocupación de las viviendas vacías (D);
- La conservación del suelo agrícola y forestal, y, en suma, de las singularidades ecológicas de cada municipio (escarpes, paisajes, ramblas, cauces fluviales, etc.) (D);
- El fomento de las medidas de ahorro energético (edificaciones bioclimáticas, reducción de consumo de electricidad, reutilización de aguas residuales, diseño urbano adaptado al entorno) y empleo de energías renovables (D);

⁶¹ Se puede dar la paradoja que la peatonalización de las calles del centro urbano limite el acceso que estas personas tenían, mediante el uso del coche, al interior de las ciudades. La peatonalización, bien entendida, debería discriminar entre unos vehículos y otros.

— La integración de la protección del paisaje en el planeamiento territorial y urbanístico, identificando los elementos característicos del paisaje urbano de cada municipio y corredores visuales de importancia, especialmente de aquéllos vinculados a los accesos a la ciudad y a las infraestructuras, y polígonos industriales (D);

B) La planificación de las energías renovables

Algunas CC.AA. han aprobado Leyes de fomento de las energías renovables, sobre la base de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando el mismo no salga del territorio de la propia Comunidad Autónoma, y de régimen minero y energético, con respeto a las bases estatales aprobadas ex arts. 149.1, 23^o, 22^o y 25^o CE, respectivamente. En concreto, hasta ahora han sido las Comunidades de Castilla-La Mancha (Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha), Andalucía (Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía) y Murcia (Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia) las que han dado el paso adelante, en ausencia de una Ley del Estado sobre energías renovables. Se trata de tres leyes muy parecidas, ya que la castellano-manchega, sobre todo, y la murciana, en menor medida, se han inspirado largamente en la andaluza, cuyo Borrador y proyecto de ley fueron los primeros en ver de la luz, y a la vez la más completa y ambiciosa.

Las tres Leyes se basan en la idea, propugnada inicialmente en el proyecto de Ley andaluz, de incluir la planificación energética de las energías renovables en la planificación del territorio y del urbanismo. Así, por ejemplo, las Leyes castellano-manchega y andaluza manifiestan inspirarse en el principio de equilibrio territorial, en el sentido de buscar una distribución de la generación energética homogénea, al objeto de articular mejor el territorio y de minimizar las pérdidas en el transporte y distribución de la energía (arts. 3, c y 3, d, de ambas leyes, res-

pectivamente), mientras que la murciana se marca como objetivo la armonización de la planificación territorial y energética (art. 3, e).

Las tres leyes parten de la primacía o preferencia de las energías renovables sobre las fósiles y no renovables, en lo que se representa como una clara inspiración en la Ley de Primacía de las energías renovables de Alemania (*Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG*). La andaluza, además, obliga de manera novedosa a que los emplazamientos aislados se suministren de energía renovable (art. 19), en una clara aplicación del principio «quien contamina, paga».

Luego, las leyes castellano-manchega y la andaluza desarrollan una planificación de la generación de las energías renovables a tres niveles, que se superponen, integrándose, al modelo de planes de ordenación del territorio propiamente dicho: un primer nivel, que engloba todo el ámbito territorial de la Comunidad, y que tiene en cuenta los condicionantes territoriales, ambientales y urbanísticos a efectos del establecimiento de una zonificación energética de la misma; una segunda planificación territorial de desarrollo de la anterior, que se extiende a determinadas zonas geográficas y que se consideran planes con incidencia en la ordenación del territorio; y una tercera, que se incluye en un ámbito territorial inferior aún, denominadas en las leyes castellano-manchega y andaluza Áreas Preferentes de Energía Renovable (APERs), donde se concretan las zonas del territorio que reúnan las mejores condiciones para la captación y utilización de las energías renovables. Por último, estos tres niveles de planificación energética-territorial se imponen a los planes urbanísticos (arts. 3 y 11 de ambas leyes, respectivamente). La Ley murciana es más lacónica en materia de planificación energética, aunque también la prevé en menor medida (art. 14).

Las tres leyes prevén la preinstalación, en todos los edificios públicos de nueva construcción, de sistemas solares térmicos y/o eléctricos, con algunas excepciones posibles justificadas, exigiendo la adaptación de los edificios públicos a estos requisitos, en unos plazos marcados en sus respectivas Disposiciones Transitorias⁶².

⁶² En línea con las exigencias básicas de ahorro de energía establecidas en el art. 15 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, el nuevo Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), prevé medidas sobre rendimiento energético, recuperación de calor y empleo de energías renova-

También las tres intentan atajar el gasto de electricidad de los grandes consumidores (fábricas o empresas, por lo general), exigiendo algún tipo de certificado energético, herramienta ésta más desarrollada en la Ley andaluza (arts. 25-27), si bien en la castellano-manchega se incluye una etiqueta verde para aquellos consumidores que empleen un mínimo de un 30% de energías renovables en su producción total (art. 10) y en la murciana se sustituye por estudios de sostenibilidad medioambiental (art. 18).

La implantación de las energías renovables (se fomenta el empleo de la solar, la biomasa y los biocarburantes, sobre todo) se declara de interés público, con las consecuencias que ello trae consigo a efecto de expropiaciones o de imposición de servidumbres. En Andalucía y Castilla-La Mancha, además, se simplifican los procedimientos administrativos de implantación de estas energías, en la línea de las exigencias de sostenibilidad de las que ya hemos hablado al principio.

Resulta curioso comprobar hasta qué punto las exigencias de sostenibilidad impuestas desde la UE o desde el Consejo de Europa han dejado huella en las leyes andaluza y castellano-manchega, ya que ambas imponen obligaciones de uso racional de la energía y de ahorro, no sólo a los ciudadanos, sino a las propias Administraciones. Así, por ejemplo, a los Ayuntamientos se les impone que la planificación urbanística prevea las medidas necesarias para reducir las necesidades de movilidad, fomentar el transporte público, atender a las necesidades de suministro eléctrico y de optimización de la energía consumida en los edificios; o a la propia Comunidad, de renovar sus instalaciones y equipos para mantener un consumo eficiente de energía, o de promoción de edificios bioclimáticos (arts. 13-17 de la Ley castellano-manchega, y 20 y ss. de la andaluza, respectivamente). Igualmente, en aras del ya mencionado principio de concertación, tan propio de la sostenibilidad, ambas leyes prevén convenios entre las Administraciones y los agentes sociales y particulares para el desarrollo de la energía renovable.

bles a aplicar a las instalaciones térmicas en los edificios de nueva construcción y a las instalaciones térmicas en los edificios construidos, en lo relativo a su reforma, mantenimiento, uso e inspección, con las limitaciones que en el mismo se determinan.

Las tres leyes acaban estableciendo infracciones y sanciones, de imposición autonómica. Se echa de menos la atribución de alguna competencia a Ayuntamientos o Diputaciones para la imposición de algunas sanciones, por ejemplo, de las leves o menos graves.

C) Los planes subregionales de ordenación del territorio de Andalucía

Previstos en la LOTA, de los cuales ya se han aprobado varios, integran en su seno políticas concretas de sostenibilidad, que deben imponerse a los PGOUs de los municipios integrados en su ámbito espacial de aplicación. Veamos algunos ejemplos:

i. El Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Sevilla aboga por reformular la estructura interna del espacio urbano, fomentando el transporte público (en Sevilla se ha construido por fin el metro y el tranvía) e identificando los espacios y recursos que han de preservarse de los procesos de ocupación, en atención a sus valores paisajísticos, ambientales, naturales o culturales, proponiéndose una red de espacios de uso público de escala metropolitana, y donde todo el ámbito metropolitano se dote de infraestructuras y servicios que favorezcan el uso sostenible de los recursos, con un crecimiento ordenado de los diferentes usos y actividades.

ii. El Decreto 52/1999, de 2 de marzo, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación del Plan de ordenación del territorio de la comarca del litoral occidental de Huelva, se postula a favor del crecimiento turístico de los municipios en él englobados, pero evitando el deterioro ambiental y paisajístico, promoviendo el uso racional de los recursos ambientales⁶³.

⁶³ La obligación del uso racional de los recursos se ha juridificado en el art. 5 de la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, pues se impone a los ciudadanos los deberes de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia y de respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.

iii. El Decreto 59/2006, de 14 de marzo, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada, recomienda potenciar la cohesión e integración territorial, mejorando la articulación interna y la compatibilidad de los usos y actividades presentes en el territorio, en especial de la agricultura y el turismo, promoviendo el uso racional de los recursos ambientales y paisajísticos, etc.

iv. El Decreto 7/1996, de 9 de enero, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación el Plan de ordenación del territorio de la comarca de la costa noroeste de la provincia de Cádiz, que intenta conciliar el continuado crecimiento poblacional de la zona, manifestado en un desarrollo de la agricultura y del turismo, con los déficits infraestructurales y los deterioros ambientales y paisajísticos, sobre todo en la zona del entorno de Doñana.

v. El Decreto 5/1996, de 9 de enero, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación del plan de ordenación del territorio de la comarca de la sierra de Segura, en el que se apuesta por la puesta en marcha de nuevas iniciativas de desarrollo que mantengan la población existente y que, a la vez, no se vean comprometidas por la falta de infraestructuras y por la debilidad del tejido socioproductivo.

vi. El Decreto 102/2001, de 24 de abril, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación del Plan de ordenación del territorio de La Janda, de la provincia de Cádiz, en el que se apuesta por el desarrollo agrario y turístico y la generación de energía eólica.

vii. El Acuerdo de 17 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se formula el Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de la comarca del Campo de Gibraltar, que aboga por mejorar la conexión de la zona con el exterior, una de las más deprimidas de Andalucía, a la vez que se la dota de un sistema verde ligado a los espacios naturales existentes.

viii. En el Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Bahía de Cádiz (Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y

se crea su Comisión de Seguimiento) se dice que las dotaciones comerciales deberán integrarse en la trama urbana consolidada, esto es, en los cascos históricos o Ensanches de las ciudades (no alejados de ellos), y siempre que sean compatibles con el entorno, mientras que en las áreas turísticas e industriales la localización de actividades comerciales en cualquiera de sus modalidades quedará condicionada a la existencia de accesibilidad suficiente que no trastorne el funcionamiento de las restantes instalaciones localizadas (art. 38 de la Normativa). Fuera de la trama urbana consolidada el comercio no debe asentarse en zonas con interés productivo, de acuerdo con los usos tradicionales del territorio (art. 91.2); etc.⁶⁴

ix. Las menos veces los Planes permiten desarrollos comerciales, siempre que sean sostenibles⁶⁵.

⁶⁴ Parecidos pronunciamientos en la línea de la sostenibilidad pueden verse en el Acuerdo de 10 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se formula el Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de la bahía de Cádiz, o en el Acuerdo de 10 de mayo de 1994, por el que se formula el plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Málaga, el Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se acuerda la formulación del Plan de ordenación del territorio del Levante almeriense, etc.

⁶⁵ En el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (Málaga) (Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento), se prevén dotaciones comerciales en los puertos náuticos y, dentro de cada Municipio, en las llamadas zonas para actividades comerciales (art. 42), conforme a los criterios del art. 39, y, sobre todo, en los Municipios de Algarrobo, Vélez-Málaga, Torroel o Nerja.

Para dar servicio al turismo de la zona, se siguen previendo en el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento) desarrollos comerciales en los puertos deportivos de la Costa del Sol (art. 46).

La mayoría de las veces esos desarrollos comerciales, en aras de la sostenibilidad, son prohibidos, como ocurre con el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, donde sólo se permiten los usos ambientales del suelo (Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento) o con el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Decreto 219/2003, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento).

D) La planificación comercial del territorio en Andalucía

El POTa parte del reconocimiento de la afectación que la planificación comercial tiene sobre el sistema de ciudades y las estructuras urbanas (art. 22) y, por eso mismo, establece la norma, en los núcleos urbanos de los Centros Regionales, de limitar las grandes superficies y regenerar y potenciar los espacios comerciales tradicionales (art. 26.4). Se intenta evitar un modelo de ciudad segregado social y funcionalmente por espacios residenciales y comerciales (grandes superficies) aislados, que consumen muchos recursos en infraestructuras y disminuyen la proximidad típica de las ciudades mediterráneas (art. 45.3, a).

La perspectiva fundamental del POTa en materia comercial está expuesta en el art. 52. En este precepto se considera que las grandes superficies afectan a flujos de transporte y perjudican a los comercios medianos y pequeños, por lo que encomienda a los planes de ordenación del territorio subregionales la determinación del espacio comercial, de manera que se impongan a los planes de urbanismo, cuya importancia en materia comercial, según el POTa, es creciente, en la medida en que deben determinar la ubicación de los grandes establecimientos comerciales conforme a los criterios que, desde arriba, le imponen la planificación del territorio y las autorizaciones ambientales. Los planes de urbanismo deberán, además, incluir previsiones de regulación espacial del pequeño y mediano comercio, favoreciendo su desarrollo como elemento básico de la ciudad compacta; y la preservación de los valores paisajísticos de la trama comercial en los Conjuntos o Centros históricos. Como tal directriz, deja libertad de elección de medios a los Ayuntamientos, pero obliga en cuanto al resultado de sus imposiciones.

El POTa sí considera necesario potenciar las actividades comerciales de los puertos pesqueros y deportivos andaluces (arts. 67 y 156.2, d)⁶⁶, y también la actividad comercial de los productos agrícolas allí donde se produzcan (art. 144).

Por su parte, la planificación comercial ad hoc viene impuesta por el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2003-2007 (PAOC), apro-

bado por Decreto de la Consejería de Economía y Hacienda de 24 de junio de 2003, al que sucederá el II Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010, cuya formulación se acordó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de diciembre de 2006, y que fue aprobado por el Decreto 208/2007, de 17 de julio. El nuevo Plan establecerá 43 zonas comerciales y permitirá que las Administraciones públicas puedan conocer «con precisión» la situación de cada zona y actuar en consecuencia, lo que permitirá, por primera vez, contar con balances comerciales específicos por sectores y formatos relacionando la oferta y la demanda en términos porcentuales para medir la saturación existente en cada zona y, de acuerdo con ello, conceder o no la licencia.

La Orden de 12 de diciembre de 2006, ha aprobado el III Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 2007-2010, plan éste no destinado a ordenar geográficamente el sector, sino a impulsarlo desde medidas de fomento administrativo. Con los beneficios encauzados a través de la competencia autonómica de ordenación del territorio, este Plan pretende, entre otras cosas:

- otorgar ayuda financiera a los Ayuntamientos, lo que entronca a la perfección con el principio de subsidiariedad tan alabado por la sostenibilidad local, para:
 - + la elaboración de planes o estudios destinados a localizar, dimensionar o armonizar la actividad de una zona o eje comercial.
 - + la elaboración de planes especiales de urbanismo comercial derivados del planeamiento urbano general.
 - + el acondicionamiento y optimización de los mercados tradicionales de abastos, favoreciendo nuevos sistemas de gestión.
 - + afianzar la infraestructura de mercadillos de apertura periódica y ambulantes.
 - + acciones de microubanismo comercial, reconviertiendo zonas de marcado carácter comercial en áreas peatonales.
 - + actuaciones de equipamiento y modernización del mobiliario urbano, orientado a ofrecer una imagen unitaria de los centros comerciales abiertos o ejes de marcado carácter comercial.
- crear la Red de Palacios de Congresos de Andalucía.

⁶⁶ Recuérdese lo ya dicho sobre la concreción de esa misma previsión en el Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (Málaga).

- fomentar la ampliación de la superficie de venta del comercio tradicional, para poder competir mejor con las grandes superficies;
- apoyar e impulsar el asociacionismo y la cooperación empresarial.
- coordinar las competencias entre la Junta y los Municipios.

2. La sostenibilidad en el urbanismo

A) La lucha contra la especulación urbanística

Desde la perspectiva urbanística, lo primero que los Ayuntamientos pueden hacer a favor de la sostenibilidad es luchar contra la especulación urbanística. En España, hasta hoy en día, si bien más hasta hace poco, los ahorros de las familias medias han sido invertidos en viviendas, que, justo después de ser adquiridas, se ponían a la venta por precios superiores, con lo que la ganancia, sin mejora alguna, era pingüe, pero a costa de pasar por encima del derecho a una vivienda digna y adecuada, ya que el acceso a la misma se ha hecho cada vez más inasequible por esta misma especulación. Acabar o disminuir con la enorme bolsa de viviendas vacías de las grandes ciudades en complicado, pero existen algunas herramientas⁶⁷.

Algunos Ayuntamientos han creado organismos públicos que hacen de intermediarios entre los propietarios de pisos y los futuros arrendatarios. ¿Qué es lo que hace que un propietario vea atractiva la opción de poner su piso en alquiler? La seguridad de que dicho organismo público le va a buscar clientes (algunos incluso subvencionan una parte del alquiler, con lo que el mercado es muy dinámico); va a gestionar los cobros de las mensualidades, pudiendo ejecutar la deuda; y que dicho organismo le garantiza el buen estado de su piso a la finalización del alquiler. Las desgravaciones a inquilinos en el IRPF también ayudarían, y sacarían de la ilegalidad buena parte del mercado del alquiler español, haciéndoles tributar.

Otra de las opciones es imponer un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tal y como permite la Ley de Haciendas Locales, tras la reforma sufrida por la Ley 51/2002, cuando las viviendas están desocupadas con carácter permanente, para lo cual se estará a la información del padrón catastral⁶⁸.

También se podría llegar al caso de expropiar las viviendas desocupadas por un plazo de tiempo prolongado (dos años en el caso de Cataluña⁶⁹), expropiaciones que también podrían acordar los Ayuntamientos para determinadas zonas de la ciudad, con la finalidad última de ceder en alquiler a precios económicos las viviendas adquiridas.

Y finalmente se puede imponer un canon, figura impositiva que ya experimentan Ayuntamientos como el de Bilbao, para aquellas viviendas que lleven más de un año desocupadas (sin que haya persona alguna empadronada o que, estándolo, no habite realmente la vivienda), siempre que no sea por traslado laboral del propietario, por razones de salud o de cuidado de dependientes o segunda vivienda⁷⁰.

⁶⁸ Véanse los arts. 72 y 77.5 del Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El Ayuntamiento de Sevilla ha anunciado que aplicará esta medida en corto plazo, siendo la primera gran ciudad en España que lo haría.

⁶⁹ Conforme al Proyecto de Ley de derecho a la vivienda en Cataluña aprobado el 14 de septiembre de 2007 por el Consejo de Gobierno catalán. Permite, entre otras cosas, y tras la negativa del propietario a cederla en alquiler o a rehabilitarla, la expropiación temporal de pisos que se encuentren vacíos por espacio de dos años. El proyecto de ley es «idéntico» al aprobado el pasado mes de abril, que decayó en la Asamblea legislativa catalana por la convocatoria de elecciones anticipadas, pese a su tramitación por la vía de urgencia. Finalmente, la medida fue significativamente rebajada en el texto de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que en su art. 40 sólo permite la expropiación directa por incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación. En su art. 42, incluye la expropiación forzosa de pisos desocupados, pero como medida subsidiaria al alquiler forzoso.

⁷⁰ Existirá un cuerpo de inspectores encargados de comprobar dónde llega el correo ordinario, preguntar a vecinos, etc. El canon comienza con un mínimo de 9 euros/día el primer año (3.285 euros/año), y se incrementa a cada año que la vivienda permanezca desocupada (12 euros/día como mínimo el segundo año y 15 euros/día mínimo el tercero). El impuesto aparecerá en el proyecto de Ley de Vivienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y su recaudación irá destinada por mitades al Gobierno vasco y a los municipios.

⁶⁷ El art. 4.a) de la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, recalca el derecho de los ciudadanos a una vivienda accesible económicamente. Sólo en Sevilla se sabe que existen cerca de 35.000 viviendas en las que no hay nadie empadronado.

B) La creación de complejidad y trama urbana

Otra de las labores que puede llevar a cabo el urbanismo es la de crear complejidad urbana, para permitir una mayor integración y cohesión social. Medidas como la obligación de existencia de un 30% de vivienda protegida en cada área o sector con uso residencial, impuestas en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y en la nueva Ley de Suelo (art. 10, b) ayudan en este sentido⁷¹.

Igualmente, el urbanismo debe obligar a dar cabida en cada barrio o distrito a dotaciones mínimas que satisfagan diferentes intereses (de jóvenes, inmigrantes, discapacitados, amas de casa, personas mayores, trabajadores, desempleados, etc.) en cada tipo de ciudad, determinaciones que se integran, en el caso del POTA andaluz, como directrices de carácter vinculante en cuanto a sus fines, de obligado cumplimiento para los municipios⁷².

C) La lucha contra las parcelaciones ilegales

La mayoría de las leyes del Suelo autonómicas (también la andaluza en su art. 182) impone la suspensión de los actos de construcción sin licencia. El restablecimiento posterior del orden urbanístico se realiza, bien mediante la legalización de la misma (cuando esa construcción es compatible con la ordenación existente; es decir, cuando se construye sin licencia en suelo urbanizable), bien mediante el derribo y reposición de lo construido (en caso contrario). Pues bien, esto segundo se cumple pocas veces, dada la permisividad mal entendida (a veces con trasfondo electoral) que practican muchos Ayuntamientos españoles. La Ley de Suelo del Estado debería, tan ambiental como dice ser, con base en el art. 45 CE, y no lo ha hecho, haber prohibido las refor-

⁷¹ Recordemos que el art. 2 de la LOUA señala como objetivos específicos de la actividad urbana en la región, entre otros, conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales; o vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

⁷² Las dotaciones mínimas de los centros regionales, redes de ciudades medias y redes urbanas en áreas locales, descritas hasta un nivel de detalle que raya la afectación de la autonomía local, aparecen descritas como directrices en las Tablas III.1, III.2 y III.3, respectivamente, del POTA.

mas o modificaciones del planeamiento urbano *a posteriori* para legalizar asentamientos ilegales en suelo no urbanizable. La reparcelación forzosa con la que el art. 183 LOUA amenaza a los vecinos o promotoras que hayan realizado parcelaciones en suelo no urbanizable no se lleva a cabo la mayoría de las veces, y pocas veces se produce la ejecución subsidiaria de las órdenes administrativas de demolición.

D) La sostenibilidad en la contratación administrativa local

Tal y como recomienda la Comunicación de la Comisión Europea sobre desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible, COM(2001)264 final, los Ayuntamientos deberían incluir en sus pliegos de cláusulas generales y particulares de contratación determinados requisitos ambientales (como que las empresas candidatas que tuvieran ecoetiqueta o ecoauditoría sumasen unos puntos valiosos en los concursos que prácticamente determinarían su selección, o que se primara la eficiencia energética, o el empleo de la BAT, etc.), a la hora de contratar construcciones, productos y servicios.

Se trata de una actuación que deberían llevar a cabo todas las Administraciones, además de las locales, tal y como ha propuesto la UE. Así, la revisión del V Programa Europeo sobre medio ambiente (Decisión 2.179/98/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible», DOCE L 275, de 10.10.1998) llevada a cabo en 1998, ya planteaba la necesidad de reformar las normas comunitarias de contratación pública de modo que incluyeran medidas de protección del medio ambiente (art. 3.2, f).

Sin embargo, tanto el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Contratación pública (Libro Verde sobre Contratación pública en la Unión Europea: reflexiones sobre el futuro, COM(96) 583, final, de 27.11.1996), como la posterior Comunicación de la Comisión sobre Contratación pública (Comunicación de la Comisión sobre la Contratación pública en la Unión Europea, COM(98) 143, DOCE de 11.03.1998) entendieron que no se precisaba tanto una reforma del *corpus* normativo comunitario sobre contratos públicos sino más bien

una reinterpretación de sus principios a la luz de las exigencias de tutela ambiental. Básicamente, introduciendo exigencias ambientales en los actos de trámite de la adjudicación de los contratos administrativos.

VII. EPÍLOGO

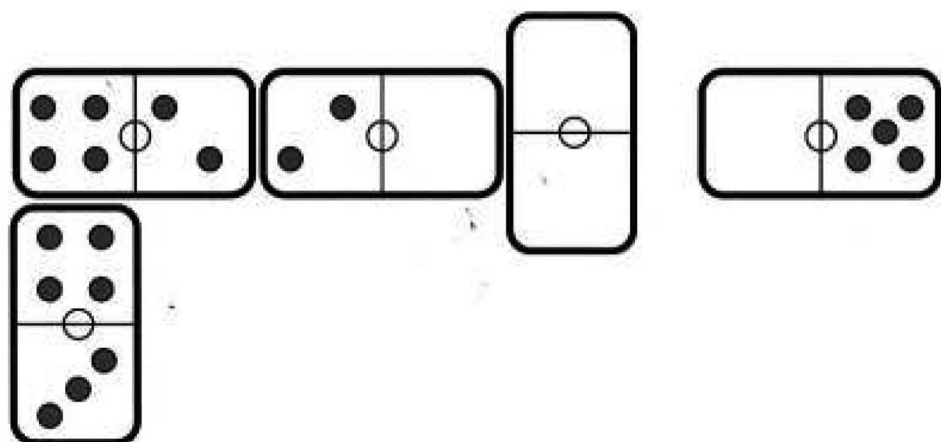
El *Homo economicus* de los siglos XIX y XX, debe dejar paso a un *Homo naturae*, a una Sociedad que no se oponga a la Naturaleza sino que se integre en ella de la manera más inocua posible, sin que ello suponga volver a la noche de los tiempos. La tecnología, las ciencias, las artes, sólo mejoran al Hombre si a la vez son inofensivas para su entorno. La sostenibilidad en las ciudades, como ámbito natural en el que vive la mayoría de la población en España y el resto de Europa, parte de esta meta y trata posteriormente de inducir los criterios, modos y métodos políticos, geográficos, filosóficos, económicos y antropológicos que permitan a nuestras sociedades mantenerse en el futuro, indefinidamente. Se hace necesario pensar a largo plazo, y, para ello, se nos antoja imprescindible que esos métodos queden recogidos por el Derecho, lo que debe traducirse en medidas de fomento, policía y de servicios públicos adoptadas primordialmente por las Administraciones locales, aunque también en menor medida por las instancias políticas superiores, y que implican todo un reto por el cambio en las formas de actuación que suponen. En esta investigación hemos intentado las directrices y elementos jurídicos que deben regir esos criterios, métodos y modos.

Y, aunque excede en mucho este estudio, ese afán jurificador debe ir precedido de una profunda labor de concienciación del ciudadano, para que tome conocimiento de cómo las pequeñas decisiones que adopta en su vida cotidiana, sus opciones de consumo, de vivienda, de abastecimiento de servicios, etc., afectan directamente a los demás y al medio ambiente. No sería descabellado integrar una asignatura sobre sostenibilidad en el currículo de la educación primaria y secundaria⁷³ o subvencionar a asociaciones vecinales para que realicen una labor pedagógica a pie de calle.

La idea final, extraída de todo lo que hemos dicho en esta investigación, sería preguntarse sobre la viabilidad de unificar las grandes directrices del urbanismo y la ordenación del territorio alrededor del medio ambiente, a través del principio de sostenibilidad. La fragmentación competencial de estas tres materias es una de las claves del problema de la insostenibilidad de las ciudades, y de la segmentación de las Administraciones competentes para atajarlo. Desde las competencias estatal-autonómicas en materia ambiental establecidas por la CE se podría crear un único modelo de desarrollo urbano sostenible a nivel nacional, mediante una Ley de sostenibilidad que sentara las bases estatales del fenómeno, suficientemente densas como para evitar la fuga hacia otros modelos más políticos, pero flexible a la vez como para permitir su pleno desarrollo autonómico. Se buscaría, así, compactar desde el Estado las tendencias centrifugas que, desde los años 80 y, sobre todo, desde la STC 61/1997, se vienen observando en materia de urbanismo y ordenación del territorio, materias de competencia exclusiva legítima de las CC.AA. pero sobre las que cada una de ellas ha acabado legislando en 17 modelos urbanísticos distintos, lo que ha favorecido la insostenibilidad final del sistema.

El futuro del Hombre es el futuro de sus ciudades, y a la vista está que, de seguir así, es ciertamente desasosador.

⁷³ Como están planteando Andalucía y Cataluña. Vid. OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Sostenibilidad en España*, 2006, Alcalá-Pastrana, 2006, pág. 531.



URBANISMO

EL DERECHO URBANÍSTICO DEL SIGLO XXI

Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Juan Manuel Alegre Ávila	José Carlos Laguna Paz
Santiago Manuel Álvarez Carreño	Iñiqui Lasagabaster Herrarte
Estanislao Arana García	Belén Marina Jalvo
Francisco J. Arenas Cabello	Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Omar Bouazza Ariño	Jesús del Olmo Alonso
María Mercé Darnaculleta Gardella	Juli Ponce Solé
José Manuel Díaz Lema	Vanesa Rodríguez Ayala
José Esteve Pardo	Antonio José Sánchez Sáez
Susana Galera Rodrigo	M ^a Asunción Torres López
Marcos Gómez Puente	

Presentación de
Rafael Entrena Cuesta
Catedrático de Derecho Administrativo



R
Registradores de España