

URBANISMO SUSTENTABLE EN LA UNIÓN EUROPEA, CLAVES DE SU REGULACIÓN NORMATIVA

Cristina DORANTES VERA
Alina del Carmen NETTEL BARRERA

SUMARIO: I. *Introducción: orígenes de la regulación de la sustentabilidad y el urbanismo en los ordenamientos jurídicos europeos.* II. *Política medioambiental y urbanística de la Unión Europea.* III. *Normativa aplicable de los Estados miembros.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN: ORÍGENES DE LA REGULACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y EL URBANISMO EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EUROPEOS

La industrialización en la Europa del siglo XIX marcó el inicio de las pautas de actuación y retos que conformarían el derecho administrativo de finales de aquél siglo y principios del XX. El crecimiento de las ciudades tiene como consecuencia la necesidad de regular la forma en que se desenvuelve su cotidianidad, lo que lleva al desarrollo del planeamiento urbanístico en cuanto instrumento de ordenación de la ciudad.

El urbanismo realiza una función ordenadora del espacio a través de la cual el poder público delimita, hasta ahora únicamente por la vía de la planificación, algunos usos del suelo, en concreto para fines urbanizadores y edificatorios (Pardo, 2005, p.67). El suelo es un elemento de funcionalidad del medio ambiente. Su importancia ya se manifestaba en la 8ª Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio, celebrada en Lausana, Suiza, en octubre de 1988, al señalar que el territorio se reparte en torno a tres componentes: el suelo como soporte de actividades, como recurso mineral o geológico susceptible de explotación y como parte del paisaje; el

primer componente es el que se vincula al urbanismo ya que cumple como medio de extensión del hábitat humano (Ávila, 1998, p.25).

El fenómeno de la defensa del medio ambiente se desarrolla en el contexto de las sociedades postindustriales,¹ pero esto no constituye un requisito *sine qua non*; por el contrario, aprovechando la experiencia de aquéllas, la protección del medio ambiente debe ser un presupuesto para las sociedades en expansión industrial.

El incipiente concepto de desarrollo sustentable (denominado sostenible en la literatura española) como un desarrollo industrial tecnológico y económico compatible con la naturaleza, fue introducido en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, no obstante en aquellos años era difícil concebir la posibilidad de traducirlo en términos jurídicos pues más bien se consideraba una expresión cuando mucho política. Fue hasta 15 años después, en el Informe Brundtland emitido en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, titulado “Nuestro Futuro Común”, que se le concibió como “el desarrollo económico que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. Tal informe tuvo su más importante proyección en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992² y fue denominada la Cumbre de la Tierra.

El resultado de las anteriores conferencias se ve reflejado en todos los ámbitos de la actividad humana. El urbano no es la excepción, dando lugar

¹ Morillo-Velarde ubica la implicación del desarrollo sostenible en el derecho administrativo de la siguiente manera: “La protección ambiental, por el contrario (haciendo referencia al silencio administrativo como una institución propia del Derecho administrativo del siglo XIX) corresponde a una concepción del Derecho administrativo propia de la fase del Estado social en las sociedades postindustriales, que han alcanzado unos niveles de renta y desarrollo tecnológico que les permite captar las consecuencias negativas del desarrollo económico y cuentan con recursos económicos, financieros y técnicos para hacer frente a los daños ocasionados al medio precisamente por las actividades sobre las que se ha construido su bienestar y valorarlo como un bien a proteger hacia el futuro, aunque sin comprometer las cuotas de bienestar alcanzadas (desarrollo sostenible)”.

² Esta Conferencia de Naciones Unidas es considerada, de acuerdo con Berdoulay, como el inicio de la inclusión de la sostenibilidad en el marco rector de las políticas de los gobiernos: “Cuando en 1992, la Cumbre de Río instituye la noción de desarrollo sostenible como principio de acción gubernamental, se le da una legitimación a la política ambiental ya existente...”, pero existen indicios de que este principio ya había sido adoptado por algunos países con anterioridad, como Francia; sin embargo, en la década de los ochenta este país tuvo un retroceso en materia de medio ambiente al cual se vio más como un objeto de impacto que como un elemento central de planificación.

a las denominadas ciudades sostenibles, en las cuales existe un proceso de interacción entre los entornos económico, social y ambiental constitutivos de la misma y que garantizan un nivel de bienestar no decreciente de la población local sin comprometer el desarrollo de las poblaciones vecinas, además de contribuir a la reducción de los efectos negativos sobre la biosfera (Mella, 2003, p.25).

En el ámbito europeo encontramos que los tres Tratados Constitutivos de la Comunidad no contenían disposiciones relacionadas con el medio ambiente y su protección, ya que datan de los años cincuenta y los objetivos se orientaban a promover la paz y el desarrollo económico después de haber padecido las dos guerras mundiales. Es hasta 1969 que se emite la que se considera la primera directiva europea en materia ambiental, la del 27 de junio de 1969, relativa a la clasificación, el etiquetado y el embalaje de sustancias peligrosas, a la que siguieron otras con temas tan variados como el ruido y las emisiones de gases contaminantes (Lozano, 2006, p.147).

Actualmente, la política medioambiental europea se encuentra en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht, Países Bajos, el 7 de febrero de 1992, donde se establece que las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas de la Comunidad, estableciéndose así una política transversal que afecta de forma significativa todos los ordenamientos comunitarios en las competencias que comparten y en la influencia que ejercen las políticas comunitarias en los ordenamientos estatales.

Con el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en esa ciudad el 13 de diciembre de 2007 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 países que conforman la Unión Europea, el medio ambiente y el desarrollo sostenible adquieren una gran relevancia y una estrecha vinculación con el desarrollo económico y la economía de mercado, por lo que la sostenibilidad como producto de la industrialización se adjunta como un requisito del desarrollo postindustrial. Con las modificaciones antes señaladas, el ART. 2.3 del Tratado de Maastricht establece que:

la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

Cabe señalar que las modificaciones a este Tratado entrarían en vigor el 1 de enero de 2009 siempre que fuera ratificado el Tratado de Lisboa por todos los países que participaron en su firma.

El desarrollo sostenible también desempeña un papel importante en las actividades de la Unión fuera de su territorio (ART. 10 A 2. f del Tratado de Lisboa) y figura como uno de los ámbitos principales de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, el cumplimiento de los principios de la Unión Europea en los países que no la integran por parte de los comunitarios no siempre se puede garantizar, toda vez que muchas naciones cuentan con una legislación ambiental más relajada cuando no limitada, y el cumplimiento de la normatividad ambiental no implica necesariamente que se proporcione la adecuada protección al medio ambiente.

El urbanismo no queda fuera de las políticas de la Unión Europea, siempre que su regulación se formule teniendo como objetivo la protección del medio ambiente, pues ésta no tiene competencia en tal materia. Es decir, la cobertura medioambiental de competencia comunitaria establece determinaciones muy precisas para la evaluación ambiental de planes y programas urbanísticos (evaluación de consecuencias ambientales previa autorización) o entre la planificación hidrológica y urbanística (supervisión comunitaria de los planes hidrológicos), normas de contratación pública (los cuales tienen una incidencia importante en la fase de ejecución del proceso urbanizador) o de construcción sostenible (implicando la regulación del uso de los materiales no contaminantes, la eficiencia energética de los edificios, la gestión de residuos de la construcción y la demolición, y los costes del ciclo de vida útil del entorno construido). Estos aspectos de la regulación ambiental que influyen en el urbanismo han sido denominados *urbanismo sectorial* (Galera, 2006, p.155) y se ha asimilado por los países que forman la Unión Europea a través de estas competencias, pero también de la autovinculación en aquella materia donde la Unión Europea no tiene una competencia plena: el urbanismo.

II. POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL Y URBANÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La importancia de proteger el medio ambiente no se pone en duda y su reconocimiento por parte de las instituciones de la Unión Europea es evidente; no se circunscribe al ámbito urbano en particular, pero sí se reconoce como un aspecto trascendental, como se ha señalado en varios foros académicos.

micos. Europa puede definirse como un subcontinente urbano, por lo que, en el plano comunitario, las políticas sobre la regulación del territorio, sin ser una competencia plena, son esenciales para la prosecución de los objetivos de cohesión económica y social y de desarrollo sostenible (Bozzaotre, 2004). En un continente fuertemente urbanizado, donde 72% de la población habita en las ciudades (*Urban Population Development and the Environment*, 2007), la regulación jurídica de su crecimiento y organización es fundamental, aunque reciente en su vinculación con el medio ambiente.

La competencia para legislar sobre urbanismo, como ya hemos mencionado, no existe de manera expresa para la Unión Europea, dado que la dimensión territorial constituye un reducto de la soberanía de los Estados en el que con dificultad puede entrar la Comunidad, y normalmente es delegada por las Constituciones de los Estados miembros a sus Comunidades Autónomas, Landers o Regiones. Sin embargo, las competencias sectoriales que le corresponden a la Unión (medio ambiente, energía, grandes redes, desarrollo regional, política agrícola) de alguna forma condicionan y afectan las competencias de ordenación del territorio; por ello, ya en 1983 se emitió la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que sentó las bases conceptuales a partir de las cuales se desarrolló en Europa la ordenación territorial y que posteriormente culminaría en la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Parejo, 2004, p.257), acordada en la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam, Alemania, en mayo de 1999.

La Estrategia Territorial Europea es un documento jurídicamente no obligatorio concebido como un marco político de coherencia para las políticas sectoriales y del que podemos destacar la previsión de un sistema urbano policéntrico y equilibrado, donde se establecieron los objetivos de las políticas de desarrollo territorial que incluyen, entre otros, conseguir la cohesión económica y social, así como la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural. La cohesión es uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad junto con la unión política monetaria y económica. El concepto de cohesión tiene un sentido físico, relacionado a un espacio geográfico, lo que nos lleva a la idea de ordenación territorial, en la cual se encuentra inmersa el urbanismo.

La extensa documentación de las instituciones de la Unión Europea respecto al tema que nos ocupa puede agruparse en tres áreas (Fernández de Gatta, 2007, pp. 19-22). La primera se refiere al territorio y cuenta con varios documentos del Consejo: la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en 1983 y la Estrategia Territorial Europea de 1999, que se

mencionaron en el párrafo anterior, y los documentos Europa 2000 de 1991 y Europa 2000 +: Cooperación para el Desarrollo del Territorio Europeo. La segunda área temática es el suelo, donde destacan los siguientes documentos: Hacia una Estrategia Temática para la Protección del Suelo, Comunicación de la Comisión Europea (Bruselas, 2002) y la Política de Protección Integrada de la Calidad del Suelo (Palma de Mallorca, 2002). Por último, los documentos europeos se organizan en torno al medio ambiente urbano y a la sostenibilidad de las ciudades, siendo los más importantes el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano (Bruselas, 1990) que intenta superar el enfoque sectorial de los problemas entre la ciudad y el medio ambiente. Posteriormente, y exponiendo la relevancia que para la Unión Europea representaba la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se crea en 1991 el Grupo de Expertos de la Unión Europea sobre el Medio Ambiente Urbano, aplicándose los resultados de todo ello en 1993, en el Proyecto de las Ciudades Sostenibles, que se adoptó en la Conferencia de Aalborg (Dinamarca, 1994) y que tuvo su proyección en el Plan de Acción de Lisboa de 1996, y en la Conferencia Internacional del Hábitat II del mismo año, donde también el grupo de expertos hizo público su Informe sobre las Ciudades Sostenibles.

El Consejo de Europa expone tres importantes iniciativas en torno al marco jurídico y de derechos subjetivos que integra la Carta Urbana Europea de 1992, que incluye la Declaración de Derechos Urbanos, El Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo de 1994 y la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad del año 2000, en la que se hace referencia a los derechos civiles, económicos y sociales, así como a los ambientales y de urbanismo sostenible. Otros documentos de gran trascendencia son la Comunicación de la Comisión Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano de 2004 y Una estrategia temática para el medio ambiente urbano de 2006. El primero, tras un estudio de la situación actual de las ciudades europeas, se concentra en la gestión urbana sostenible, el transporte urbano sostenible, la construcción sostenible (sostenibilidad de los edificios y del entorno construido, fomento de los requisitos de sostenibilidad en los procedimientos públicos de contratación de obras, fomento del etiquetado ambiental de los materiales de construcción) y el urbanismo sostenible (estrategias a largo plazo para la planificación de la expansión de las ciudades, riesgos incontrolados de expansión urbana, determinación de densidades mínimas para zonas residenciales con objeto de propiciar la diversificación urbana). En el documento Una estrategia temática para el medio ambiente urbano de 2006 se desarrolla el primero con acciones concretas a realizar

por los organismos de la Unión Europea, todo ello con especial pronunciamiento sobre las autoridades locales para llevar a cabo una mejor distribución de competencias y un control más efectivo sobre el medio ambiente.³ Son muchos los documentos que desarrollan la política medioambiental de la Unión Europea, por lo que hemos de limitarnos a exponer los más representativos y que han sido sustanciales al haberse reflejado en los ordenamientos de los países que conforman la Unión Europea.

Respecto a los documentos jurídicamente vinculantes, éstos se encuentran comprendidos en la normativa sectorial donde la Unión Europea tiene competencia: en primer lugar y por lo que a este trabajo concierne, el medio ambiente, pero también la contratación pública y el sector energético, entre otros que, aunque sea tímidamente,⁴ en su conjunto condicionan las decisiones estatales sobre urbanismo y ordenación del territorio. Existen diversas directivas comunitarias del sector medioambiental en temas como residuos sólidos, contaminación atmosférica y límites de emisiones, molestias sonoras, naturaleza y biodiversidad; entre ellas, la normativa vinculante más relacionada con el urbanismo es la siguiente: 1) Directiva 85/337/CEE de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE de 3 de marzo, que incorpora las conclusiones derivadas del Convenio Internacional sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo; 2) Directiva 2001/42/CE de 27 de junio, referente a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (conocida como Evaluación Ambiental Estratégica); 3) Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; 4) Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo, en torno a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre; 5) Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto al rendimiento energético de los edificios; y 6) Directiva 89/196/CEE sobre productos de construcción.

³ La Estrategia Temática Europea del Medio Ambiente Urbano tiene correspondencia directa con la Estrategia Española del Medio Ambiente Urbano (EEMAU), que a su vez proyecta los aspectos ambientales urbanos en la redacción de la nueva Ley del Suelo con importantísimas implicaciones como resultado de la apuesta por un *modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente*. Fuente: <http://www.mma.es>

⁴ Galera estima que “la situación actual dista mucho de ser satisfactoria: el panorama que se aprecia es de fragmentación, descoordinación y duplicación de esfuerzos, al tiempo que estos instrumentos se encuentran en una subordinación de real a los planes urbanísticos en los que el factor económico tiene un peso preponderante”.

La Evaluación Ambiental Estratégica a que da lugar la Directiva 2001/42/CE es un esfuerzo de la Unión Europea por superar la Evaluación de Impacto Ambiental (clásico instrumento de protección ambiental mediante la evaluación de proyectos) y ya no poner énfasis en la evaluación de los casos concretos y específicos, sino en la de planes y programas de alcance más amplio y general (Fernández, 2006, p.43). Este instrumento tiene su fundamento en el ART. 2 del Tratado de Maastricht, que establece que la política comunitaria en materia ambiental debe basarse en los principios de cautela y de acción preventiva.

Esta evaluación es la herramienta más relevante de protección del medio ambiente en materia urbanística, ya que es obligatoria para los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, y, como hemos señalado con anterioridad, al ser el suelo un importante elemento ambiental, el urbanismo lo afecta de manera directa. La Directiva 2001/42/CE distingue entre los planes y programas que siempre serán objeto de la evaluación medioambiental y aquellos que lo serán sólo cuando los Estados miembros lo determinen, pero en el primer caso se incluyen la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, con lo cual el urbanismo queda incluido sin duda, ya que “todos los instrumentos de planeamiento, en mayor o menor medida, se elaboran respecto de la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo”(Fernández, 2006, p.49).

Por lo que respecta a la contratación pública, competencia de la Unión Europea, y su importante incidencia en el proceso urbanizador y de servicios, cabe resaltar la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y de servicios, Directiva que ha tenido una trascendental incidencia en la nueva Ley del Contratos del Sector Público en España, que implica un avance cualitativo⁵ en la normativa europea de contratos; y la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en torno a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

⁵ Así lo indica la Exposición de Motivos de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007, de 30 de octubre, de España.

III. NORMATIVA APLICABLE DE LOS ESTADOS MIEMBROS

No cabe duda de que el obstáculo a vencer para alcanzar el urbanismo sostenible lo constituye en gran medida, el pleno conocimiento de la implicación ambiental en un sector que hasta el día de hoy ha intervenido por intereses privados de gran calado económico. Los marcos normativos europeos y la trascendencia de la regulación constitucional del medio ambiente proporcionan la base necesaria para el desarrollo normativo urbanístico. La imbricación de la calidad de vida y el desarrollo de la persona en el derecho europeo, son un cuadro de importante referencia para recordar que la legislación no puede limitarse a la regulación de la actividad de los particulares, sino que está llamada al “desarrollo del entero ciclo de la gestión de los asuntos públicos: normación y acción ejecutiva (programada por aquella) de configuración de las condiciones sociales. De lo que se sigue que el urbanismo es necesariamente una materia Administrativa” (Parejo, 2003, p.423). El régimen de la utilización del suelo con arreglo al orden constitucional organiza en su seno las actividades individuales y colectivas, públicas y privadas tendencialmente para la transformación del suelo con el fin de satisfacer las necesidades de sus habitantes.

1. *El orden constitucional del medio ambiente*

Una primera etapa en la regulación constitucional del medio ambiente en Europa, en los años cuarenta, se caracterizaba por la introducción de esta materia en términos competenciales. Un ejemplo es la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que en la actualidad todavía regula en el ART. 75 la competencia de la Federación de expedir una disposición marco para el sucesivo desarrollo legislativo de los Landers; pero no conformándose con ello, la inclusión del ART. 20 establece la responsabilidad del Estado para con las generaciones futuras, por lo que deberá proteger, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida mediante la legislación y con expresa vinculación de los poderes Ejecutivo y Judicial, en lo que algunos autores denominan el constitucionalismo moderno, donde el medio ambiente y el urbanismo se encuentran regulados como principios, valores o reglas de actuación, ya sea expresamente o a través del mandato al legislador para el desarrollo de la materia, otorgando una jerarquía de primer orden y que no es más que la proyección del interés que representa para los ciudadanos de la Unión Europea proteger la calidad de vida.

El ART. 117 de la Constitución Italiana, el cual determina la potestad legislativa del Estado y de las regiones con apego a la Constitución, el ordenamiento comunitario y las obligaciones internacionales, señala en el mismo inciso la protección del medio ambiente y del ecosistema y de los bienes culturales como competencia exclusiva del Estado, y por lo que respecta a la legislación sobre la organización del territorio éste es constituido en el mismo ART. como una competencia concurrente con las regiones, por lo que se entiende que en Italia la competencia sobre planificación formalmente atribuida a los entes subestatales haya sido influenciada de manera notable por políticas sectoriales de competencia estatal (Bozzaotre, 2004, p.420).

Particularmente llama la atención la Carta del Medio Ambiente de 2004, Ley Constitucional No. 2005-205 de 1 de marzo de 2005, por la que se modifica la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, introduciéndose sus postulados a través del Preámbulo de la Constitución y su adecuación en otros artículos constitucionales, como el ART. 34, que establece que serán las leyes quienes determinarán los principios fundamentales de, entre otros, la preservación del medio ambiente. Es igualmente interesante que los principios fundamentales sobre la libre administración de las colectividades territoriales, de sus competencias y recursos, serán establecidas por la ley, por lo que adquieren igual estatus jurídico la regulación sobre el territorio y el medio ambiente.

La Constitución española en el capítulo tercero, concerniente a los principios rectores de la actividad social y económica, contiene el ART. 45 que establece:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Queda vinculado el desarrollo de la persona no sólo al ámbito económico sino también al medio ambiente, por lo que se otorga el mandato de conservarlo tanto a la sociedad civil como a los poderes públicos: a la administración pública a través de sus actos, a los órganos jurisdiccionales a través de

sus sentencias en aplicación del derecho estatal y comunitario, pero sobre todo, interesa el mandato otorgado al Poder Legislativo, que velará por la regulación normativa que otorga las pautas de acción de los dos anteriores y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

No han faltado autores que vinculen a la calidad de vida directamente con la dimensión objetiva de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, y que a su vez establece como derecho fundamental el derecho a la vida en condiciones de desarrollar libremente la personalidad, otorgando así la Constitución, un mandato intrínseco al legislador, para concretizar en la vida cotidiana este derecho fundamental (Montoro, 1998, p.47).⁶ Lo anterior se refleja en la Ley del Suelo, Ley 8/2007 de 8 de mayo, cuya Exposición de Motivos implica el derecho a la calidad de vida como meta o supraconcepto de alcance y titularidad universales que engloba a otros diversos, entre los cuales destacan el ambiente y la vivienda dignos y adecuados (Sánchez, 2006, p.21), superándose la visión tradicional del legislador que se circunscribe a la elaboración del estatuto jurídico del propietario del suelo, pasando a la regulación de las condiciones del ciudadano.

Otros autores como A. Menéndez Rexach afirman que el cambio hacia una legislación urbana coherente con el medio ambiente no es producto de una corriente política temporal sino que viene determinada por la Constitución de 1978 (Menéndez, 2003, p.141)⁷ y que ha dado pauta a que las legislaciones autonómicas (competentes para legislar en urbanismo), como resultado de esta interpretación global del texto constitucional, promulguen leyes coherentes con el urbanismo sostenible.⁸

⁶ Montoro Chiner explica que el derecho a la vida en condiciones de desarrollar libremente la personalidad sólo puede ser proveído por el legislador promoviendo las estructuras ambientales en condiciones de calidad, lo que implica la organización del territorio, la ciudad y las infraestructuras del desarrollo sostenible. “Antes de preparar el territorio para la vivienda, hay que preparar el territorio para la vida”.

⁷ Menéndez sostiene que con el objetivo de asegurar a todos una digna calidad de vida, como lo proclama la Constitución en su Preámbulo, hay tres preceptos (ART. 45, 46 y 47) que definen los objetivos de un desarrollo urbanístico sostenible, aunque explícitamente no se utilice esta expresión.

⁸ Se citan, entre otras, la Ley 6/2002 de Andalucía, la Ley 5/1999 de Aragón, la Ley 3/2002 de Asturias; El Texto Refundido por el Real Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias; y la Ley 15/2001 de Extremadura.

2. El medio ambiente en la normativa urbanística. El caso español

Tal como lo hemos apuntado en líneas anteriores, las políticas medioambientales se insertan en los ordenamientos sectoriales europeos como una parte sustancial de su desarrollo, y como fin último de la normativa, por lo que el urbanismo constituye uno de los puntos cruciales en que la regulación normativa tiene un efecto directo y a largo plazo sobre el medio ambiente. La definición clásica del derecho urbanístico como aquel que regula la propiedad del suelo, debe subordinarse a la definición de hábitat (Sánchez, 2006, p.49) como corresponde a la configuración del urbanismo sostenible, lo cual no se logra con una actitud reacia o políticamente correcta del legislador, sino con una integración cualitativa y no cuantitativa del concepto medioambiental.

Por otro lado, formular la regulación del medio ambiente como un cuerpo único que engloba los sectores a los que puede afectar resulta no ser de mucha utilidad, pues limitaría el desarrollo de aquellas materias sobre las que incide por cuanto pueden normativizarse actividades contrarias a la protección de la naturaleza, ya que las normativas sectoriales que vinculan al medio ambiente como pesca, ganadería, caza y urbanismo implican una gran cantidad de conceptos que podrían desbordar una normativa medioambiental única, y que además, entraría en conflictos competenciales en los sectores donde la Comunidad Europea no tiene competencia. Por ello resulta más práctico buscar el desarrollo normativo por sectores bajo la perspectiva sustentable, lo que permitirá asimismo, una mejor ponderación de los intereses en juego ante el grado de determinación de la normativa sectorial.

La incidencia de las normas de la Unión Europea en los ordenamientos de los países miembros otorga una base uniforme de mínimos que deben cumplir los Estados, ya sea en forma de preceptos directamente aplicables, ya como directrices de las normativas estatales. A partir de estos mínimos, los Estados pueden legislar en materia medioambiental, sea de manera exclusiva, compartida o delegada de acuerdo a sus propias Constituciones y forma de organización política.

En el caso español, la Constitución de 1978 establece la competencia del Estado de expedir la normativa medioambiental de carácter básico o de mínimos y que las comunidades autónomas pueden desarrollar (ART. 149.1.23), respetando siempre estas bases. En lo que concierne al urbanismo, las Comunidades Autónomas tienen la competencia de desarrollar la normativa, por lo que se confiere la posibilidad de armonizar la legislación ambiental y la del hábitat. La nueva Ley del Suelo española en su ART. 15

regula la evaluación y el seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano a través de la evaluación ambiental estratégica, las consultas e informes en la aprobación de instrumentos urbanísticos y el seguimiento de la ejecución urbanística con una previa aportación de una visión amplia de los componentes de la ciudad que influyen y a los que se dirige la regulación de la normativa urbanística.⁹ La Ley del Suelo tiene como antecedente en aspectos medioambientales la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, pues la anterior Ley de Suelo y Valoraciones de 1998 no contenía una regulación jurídica adecuada en este rubro; en cambio, la Ley de Ordenación de la Edificación, principalmente en su ART. 3 “integra los aspectos ambientales y de sostenibilidad en la edificación y la construcción regulando los requisitos básicos de la misma, requisitos básicos que deben plasmarse en el Código Técnico de Edificación” (Fernández de Gatta, 2007, p.26). Esta orden se basa en las competencias que ostenta el Estado para regular las características básicas de materias como el medio ambiente o sanidad, y en cuanto destinatario final tiene a los constructores que deben ejecutar las obras con sujeción al proyecto y a la legislación aplicable. Posteriormente a la Ley de Ordenación de la Edificación se publica el Código Técnico de Edificación y se crea el Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación como órgano colegiado integrado al Ministerio de Vivienda y que tiene como función contribuir a alcanzar los objetivos de calidad en la construcción previsto en la Ley de Ordenación de la Edificación y promover medidas que fomenten el desarrollo sostenible en la construcción, entre otras cosas, por medio de la adaptación de las disposiciones reglamentarias sobre edificación de la Unión Europea.

Otros antecedentes sobre la sostenibilidad vienen dados por la normativa autonómica, que, como ya hemos apuntado, hace ya algunos años ha hecho una interpretación extensiva de la calidad de vida establecida en el Preámbulo de la Constitución y los principios contenidos en los ART. 45, 46 y 47 de la Constitución, específicamente en lo que respecta a la normativa urbanística, la Ley de Urbanismo de Cataluña, Ley 2/2002 de 17 de diciembre, que expresamente se pronuncia en favor de un “urbanismo sostenible”, definiendo el concepto y armonizándolo con modelos de ocupación del suelo

⁹ Entre otras novedades, la Ley del Suelo establece en el ART. 2.2: “En virtud del principio del desarrollo sostenible, las políticas a las que se refiere el apartado anterior (regulación, ordenación, transformación y uso del suelo) deben proporcionar 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”.

que eviten la dispersión del territorio, favorezcan la cohesión social, y consideren la rehabilitación y la renovación del suelo urbano.

3. Inadecuación del silencio administrativo en los instrumentos de protección ambiental

Por lo que se refiere a la regulación de los procedimientos administrativos insertos en la normativa urbanística, podemos señalarlo como el medio por el cual se lleva a cabo la adecuada valoración de los intereses concurrentes a él, tanto intereses privados como públicos, estos últimos obligadamente vinculados al tema que nos ocupa, el medio ambiente, pues debe ser la administración pública quien con apego al principio de legalidad verifique que los requisitos que exige la normativa sean cumplidos para otorgar la licencia o autorización correspondiente. En este contexto, los ordenamientos jurídicos europeos han encontrado un punto crítico de encuentro entre la celeridad administrativa representada por instrumentos jurídicos como la Declaración de Inicio de Actividad (DIA) o la figura del silencio administrativo y otros, por ejemplo la Ventanilla Única, y la protección de los intereses generales como medio ambiente o salud pública, además de la misma garantía de seguridad jurídica representada por los actos administrativos en los que se cristaliza la adecuada ponderación de los intereses.

El ordenamiento jurídico italiano y sobre todo la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativos han determinado la inadecuación de estas técnicas cuando están en juego intereses “fuertes” como el medio ambiente o la salud pública (Parisio, 2006, p. 200).

En España, en primer lugar, la configuración de la técnica del silencio de la administración ante las peticiones de los particulares está articulada en función de la regla general del silencio positivo establecida por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,¹⁰ que a su vez determina que esta regla sólo puede ser exceptuada por una norma con rango de Ley o de rango Comunitario (y que no incurriese en los siguientes supuestos, procedimientos de ejercicio del derecho de petición a que se refiere el ART. 29 de

¹⁰ Esta ley, como su nombre lo indica, es una ley básica sobre el procedimiento administrativo común que rige a todas las administraciones públicas y que, sin perjuicio de las particularidades que puedan ser aportadas por cada materia, estipula una cuota mínima de derechos y obligaciones para la administración y los ciudadanos, por lo que, en cuanto a la competencia por materias, rige a la materia medioambiental y urbanística, y en cuanto a la competencia territorial, rige a todas las administraciones públicas.

la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros, facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), lo que impone al legislador comunitario la labor de adicionar o reformar las normativa de su competencia en todas aquellas materias en las que se valore que la producción de actos administrativos, en virtud del silencio mantenido por la administración, pueda afectar los intereses generales, como lo es el medio ambiente en la materia urbanística. En segundo término, pero no menos importante, debemos señalar algunos otros intentos del legislador de instaurar la técnica del silencio administrativo para imprimir celeridad a los procedimientos, esto es, el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes que modifica el ART. 16 de la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que dispone que:

en todo caso, los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones públicas a las que no competan su aprobación, o por los particulares, quedarán aprobadas definitivamente por el transcurso del plazo de seis meses, o del que, en su caso, se establezca como máximo por la legislación autonómica.

Aunque dicha aprobación está condicionada al trámite de información pública, no deja de llamar la atención, a efectos del tema que nos ocupa, que en materia urbanística, cuando es el hábitat lo que se está regulando, es difícilmente aceptable este tipo de técnicas que debilitan considerablemente la labor de la administración de supervisar que se cumpla con los lineamientos que la ley establece. Además, siendo aquélla una ley estatal, entra en conflicto con la competencia urbanística que reside en las Comunidades Autónomas, por lo que comporta una imposición por parte de la administración estatal.

Tal parece que la normativa urbanística en España por medio del ART. 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, previera una oportunidad de proteger a la normativa urbanística y con ello a los intereses generales, pues dicho ART. “prevé que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico”, mismo que ha encontrado varias posiciones jurisprudenciales, la primera aquella que le otorga un grado de inexistencia del acto, pero con el inconveniente de que el derecho administrativo español no contempla esta figura jurídica (pudiendo llegar el caso en que, en

virtud del silencio de la administración, ésta desconozca el acto producido, provocando así un gravísimo perjuicio a la seguridad jurídica del ciudadano).

La introducción del silencio administrativo o la DIA en las normativas urbanísticas, sobre todo en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento,¹¹ sigue teniendo un papel importante, pues se entiende que el impulso de la economía va estrechamente ligado a la desaparición de lo que se considere un obstáculo a vencer por parte de los ciudadanos, el cual no lo impone la autorización o licencia a la que esté sujeta la actividad, sino la ineficacia e ineficiencia de la administración.

IV. CONCLUSIONES

La comprensión del ámbito urbanístico, no desde un punto de vista ambientalista, sino admitiendo al medio ambiente como componente irrenunciable de la regulación jurídica de este apartado de la gestión administrativa, es un requisito indispensable de la acción legislativa actual. En el plano de la interpretación jurídica, la cuestión ambiental y sus imperativos inducen a fundar nuevas categorías para actualizar el pensamiento jurídico en la escala de valores desde la cual debe analizarse cualquier concepto jurídico indeterminado, decisión de planeamiento o actividad discrecional que se alza siempre bajo la máxima interpretativa “*in dubio pro natura*”. Así se ofrece una nueva concepción de los derechos fundamentales clásicos que han de ser interpretados en su dimensión ecológica (Montoro, 1998, p.54).

La experiencia europea en el urbanismo sostenible nos reporta un proyecto de ciudades compactas que permiten alcanzar niveles de eficiencia en compromiso con el medio ambiente y con las generaciones futuras en todos sus aspectos, definiéndose como ciudades sostenibles, pero no debemos olvidar que esto se desarrolla desde la perspectiva de la calidad de vida de los ciudadanos (presentes y futuros). La regulación jurídica de la vida en las ciudades no puede soslayar el requisito indispensable de estar dirigida a todos los ciudadanos que se encuentran inmersos en ella en condiciones de igualdad. La legislación debe prever la distribución urbana en coherencia

¹¹ La incompatibilidad de la técnica del silencio administrativo en la aprobación de planes urbanísticos por cuanto representa un ensombrecimiento de la protección de los intereses generales, ya ha sido debidamente denunciada por varios autores, entre otros, Aguado I Cudolà, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 352 y ss.; Quintana López, T.M., “El silencio de la administración en el derecho urbanístico”, en Quintana López (coord.), *El silencio administrativo, urbanismo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, p.386.

con la cohesión social, que es otro de los principios por los que se rige la normativa europea; y debe regular tanto los transportes y las vías de comunicación para lograr la eficiencia de los servicios, como el tratamiento de los residuos urbanos siguiendo los objetivos de salud pública. En general, todos los sectores deben regularse de conformidad con los intereses generales,¹² enfocándose en la calidad de vida de los ciudadanos, pues de esta manera se salvaguarda el medio ambiente.

La recuperación y rehabilitación de los espacios perdidos y la perspectiva europea de concentración de las ciudades no pueden desenvolverse sin la participación del derecho administrativo,¹³ por lo que es tarea de los juristas y especialmente de los administrativistas pugnar desde sus respectivas actividades por el pleno desarrollo de las ciudades acorde con los derechos fundamentales de quienes las habitan en condiciones de justicia e igualdad.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas”, Marcial Pons, Madrid, 2001.

ÁVILA ORIVE, José Luis, “El suelo como elemento ambiental”, Universidad de Deusto, serie Derecho, vol. 69, Bilbao, 1998.

BERDOULAY, Vincent, “La evolución del urbanismo francés hacia la ciudad sostenible: los orígenes de su difícil institucionalización”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, núm. 22, junio de 2003.

BOZZAOTRE, Maurizio, “*Unione Europea e governo del territorio*”, *Rivista Giuridica de Urbanistica*, Maggioli, Padua, núm. 2, 2004.

ESPAÑA, Ley 6/2002 de Andalucía.

ESPAÑA, Ley 5/1999 de Aragón.

¹² Bozzaotre precisa que el interés general cobra una importancia singular en los aspectos de la vida en las ciudades: La disciplina urbanística presenta “intrinseche peculiarità che ne fanno un unicum nell’ambito dell’ordinamento giuridico. Essendo com’è retta da principi a sè stanti, basati sulla ‘gerarchia degli interessi’, secondo cui l’interesse territoriale che di volta en volta emerge come il più attuale e meritevole di soddisfazione a seguito della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti”.

¹³ Como decía el profesor Tomás Quintana López: “Ir colonizando más y más terrenos vírgenes desde el punto de vista urbanístico para transformarlos en ciudad no deja de ser, a mi juicio, una actitud de abuso y despilfarro de recursos naturales, que resulta incompatible con los postulados de la sostenibilidad. La recuperación de la ciudad consolidada debe ser uno de los compromisos más firmes del Derecho urbanístico y de las políticas públicas de rehabilitación”.

ESPAÑA, Ley 3/2002 de Asturias.

ESPAÑA, El Texto Refundido por el Real Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias.

ESPAÑA, Ley 15/2001 de Extremadura.

ESPAÑA, Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007, de 30 de octubre.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “Urbanismo y edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico”, *Práctica Urbanística*, La Ley, Madrid, año 6, núm. 56, enero de 2007.

FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco, (coord.), “La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio”, La Ley, Madrid, 2006.

GALERA RODRIGO, Susana, “Urbanismo sostenible en la Unión Europea: la política europea del medio ambiente urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Montecorvo, Madrid, año XL, núm. 224, marzo de 2006.

LOZANO CUTANDA, Blanca, “Derecho ambiental administrativo”, 7ª ed., Dykinson, Madrid, 2006.

MELLA MÁRQUEZ, José María, “El medio ambiente urbano en España”, Thomson Civitas, colección Economía, Madrid, 2003.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: Estado de la Cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Montecorvo, Madrid, año XXXVII, núm. 200, marzo de 2003.

MONTORO CHINER, Ma. Jesús, “El urbanismo del desarrollo sostenible”, en *Estudios jurídicos sobre urbanismo*, CEDECS, Barcelona, 1998.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Licencias ambientales y silencio administrativo”, en Quintana López T.M., (coord.), *El silencio administrativo, urbanismo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

PARDO ÁLVAREZ, María, “La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de derecho”, Marcial Pons, Madrid, 2005.

PAREJO ALFONSO, Luciano, “Urbanismo, política territorial y marco legal general”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Montecorvo, Madrid, año XXXVIII, núm. 200, marzo de 2003.

PAREJO NAVAJAS, Teresa, “La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”, Marcial Pons, Madrid, 2004.

PARISIO, VERA, “L’inerzia della pubblica amministrazione. Italia tra procedimento e processo amministrativo”, en Parisio, Vera, (coord.), *Silenzio e*

procedimento amministrativo in Europa: Una comparazione tra diverse esperienze, Giuffrè, Milán, 2006.

QUINTANA LÓPEZ, Tomas, “El silencio de la administración en el derecho urbanístico”, en Quintana López (coord.), *El silencio administrativo, urbanismo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, núm. 22, junio de 2003.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El tránsito al urbanismo sostenible”, *Práctica Urbanística*, La Ley, Madrid, año 5, núm. 52, septiembre de 2006.

URBAN POPULATION Development and the Environment 2007, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations., en http://www.un.org/esa/population/publications/2007_PopDev/2007_PopDev_Urban.htm