

Document downloaded from the institutional repository of the University of Alcalá: <http://ebuah.uah.es/dspace/>

This is a pre-print version of the following published document:

Olmo Alonso, J. del 2008, "Urbanismo y medio ambiente en España: panorama actual". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 42, n. 244, pp. 103-178.

© 2008 RDU

Universidad
de Alcalá

(Article begins on next page)



This work is licensed under a

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International License.

URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA: PANORAMA ACTUAL*

Por JESÚS DEL OLMO ALONSO
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. PRINCIPIOS GENERALES.
3. EVALUACIÓN MEDIOAMBIENTAL.
4. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA.
5. ARTICULACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO Y DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE.
6. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

Este trabajo aborda las relaciones actuales entre medio ambiente y urbanismo. La protección del medio ambiente constituye un límite claro para el Derecho Urbanístico, que debe integrar en sus contenidos cuestiones como la evalua-

* El presente trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en el Coloquio Biental de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico (AIDRU), celebrado en la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne) los días 21 y 22 de septiembre de 2007. Quiero agradecer a la Asociación Española de Derecho Urbanístico la confianza depositada en mí para representarla como ponente nacional español. La estructura de este texto, que ahora se actualiza y se amplía, responde el esquema fijado por la AIDRU para la presentación de todos los informes nacionales. Una versión anterior de este trabajo aparecerá pronto en el Libro Homenaje al Prof. Dr. D. MARTÍN BASSOLS COMA, a quien reitero mi gratitud y mi mayor reconocimiento académico y personal.

ción ambiental de proyectos, planes y programas, la información y la participación pública, la protección de suelos, o la prevención y el control integrados de la contaminación. A través de este estudio de las principales novedades normativas —con especial atención a la Ley de Suelo de 2008— y de la jurisprudencia reciente, se demuestra como Urbanismo y Medio Ambiente son dos realidades jurídicas complementarias e inseparables.

Palabras clave: Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Urbanismo sostenible. Medio ambiente urbano. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Acceso a la información, participación pública y acceso a la Justicia en materia de medio ambiente. Ley de Suelo de 2008. Prevención y control integrados de la contaminación.

A B S T R A C T

This paper is focussed on current juridical relationships between environment and urban planning. The protection of the environment constitutes a clear limit to Urban Law, which must integrate into its contents several issues such as environmental evaluation of projects, plans and programmes, freedom of information and public participation in decision-making, soils protection, or integrated pollution prevention and control. Through the present study, including the newest and the most important regulations —with special attention to the Soil Act of 2008— and the recent judicial decisions, we can conclude that Environmental Law and Urban Law are two complementary and indivisible disciplines.

Key words: Urban and Environmental Law. Sustainable Urban Development. Urban environment. Environmental impact assessment (EIA). Strategic environmental Assessment (SEA). Access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Soil Act of 2008. Integrated Pollution Prevention and Control.

1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por dar una protección efectiva al medio ambiente a través del Derecho Urbanístico ha cobrado un impulso especial en los últimos años. La gran repercusión mediática de algunos sucesos y la concienciación social sobre la importancia real de la protección de nuestro medio ambiente han dado lugar a una positiva orientación del Derecho Urbanístico en esta misma dirección. Innumerables han sido las aportaciones doctrinales que desde hace tiempo se vienen haciendo en este sentido¹ y, más recientemente, los

¹ Entre otras pueden verse MARTÍN BASSOLS COMA, «El medio ambiente y la ordenación del territorio», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981; «Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 95, 1981; «Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Ur-

legisladores estatal y autonómicos —algunas veces estos últimos estableciendo regulaciones pioneras— han elaborado importantes normas cuya aplicación efectiva debería tener consecuencias muy positivas para el logro de lo que se ha venido a llamar *urbanismo sostenible*². No obstante, no debe desconocerse que muchas de estas importantes iniciativas legislativas son consecuencia de la presión de la Unión Europea y tienen su origen en las normas comunitarias³, a las que más adelante nos referiremos. La política comunitaria orientada a la búsqueda de un urbanismo sostenible ha quedado plasmada en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano⁴.

«bano», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 71, 1981; «La protección de los espacios naturales a través de planes especiales de urbanismo», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1988. LUCIANO PAREJO ALFONSO, «Ordenación del Territorio y medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 146, 1996. ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH, «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 200, 2003. E. REHBINDER, «El debate sobre la transposición del imperativo de sostenibilidad en el derecho ambiental y de la planificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002.

² Véanse entre otros las aportaciones de JOSÉ ANTONIO RAZQUÍN LIZÁRRAGA, «La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42, 2006. JORGE AGUDO GONZÁLEZ, «Voz: Urbanismo y Medio Ambiente», en ENRIQUE ALONSO GARCÍA y BLANCA LOZANO CUTANDA (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 1337 a 1348. FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, págs. 15 a 22.

³ Como ha manifestado la Prof. LOZANO CUTANDA, citando a ENRIQUE ALONSO GARCÍA, en la actualidad casi el noventa por ciento de las normas ambientales españolas tienen por objeto la transposición o puesta en aplicación de las más de trescientas directivas y reglamentos promulgados por la Unión Europea, en *Derecho Ambiental Administrativo*, 8ª edición, Dykinson, Madrid, 2007, págs. 37 y 38. Véase también JORGE AGUDO GONZÁLEZ, «Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 172, 1999, págs. 128 a 182.

⁴ COM/2005/718 final. Sobre la misma véase SUSANA GALERA RODRIGO, «Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 224, 2006, págs. 155 a 182. Esta autora señala que, a día de hoy, el Urbanismo Europeo es todavía una realidad inexistente, si bien el Derecho de la Unión Europea comprende un conjunto de normas sectoriales, adoptadas en el ámbito de sus competencias que, en su conjunto, condicionan tímidamente las decisiones estatales en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Para entender bien las relaciones entre urbanismo y medio ambiente en España, debemos tener en cuenta que nos encontramos ante dos disciplinas con sustantividad propia cuya toma en consideración ha sido relativamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico. Ha sido la Constitución Española de 1978 la que ha provocado un impulso realmente importante del estudio y de la regulación jurídica de las dos materias, en especial de lo que denominamos Derecho Ambiental. A ello han contribuido también otros importantes factores, entre los que destacamos la pertenencia de España a la Unión Europea y el crecimiento cultural, social y económico que en las últimas décadas ha experimentado la nación española.

La organización territorial del Estado español y el peculiar régimen de distribución de competencias entre las distintas Administraciones que establece nuestra Constitución, ha dado lugar a que existan regulaciones de distintas Administraciones sobre una misma realidad jurídica. Dejando a un lado las competencias más reducidas —pues deben desarrollarse en los términos de las legislaciones estatal y autonómicas—, que sobre urbanismo y protección del medio ambiente tienen los municipios, y las peculiaridades de la organización insular, conviene recordar, aunque sea muy resumidamente, cuál es el sistema español de distribución de competencias en estas materias.

La Constitución española establece en su artículo 47 que los poderes públicos deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y promover las condiciones necesarias para que todos los españoles puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Todos los ciudadanos deberán participar de las plusvalías que genere la actividad urbanística de los entes públicos. De acuerdo con el artículo 148.1.3ª CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia para legislar en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Todas las Comunidades Autónomas han recogido en su Estatuto de Autonomía esa competencia y han elaborado su propia legislación en la materia, lo que ha tenido lugar especialmente a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo, en la que se mantiene que, desde el momento en que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia sobre una materia, el Estado ya no puede legislar para ellas con carácter supletorio porque el artículo 149.3 CE no es una cláusula de atribu-

ción de competencias. Sin embargo, como también ha dicho el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (Sentencias 77/1984, 56/1986, 149/1991, 36/1994, 28/1997, 40/1998 y 149/1998), la competencia autonómica no es absoluta, sino que debe respetar ciertas competencias exclusivas del Estado que condicionan la ordenación territorial y urbanística que pueda efectuar una Comunidad Autónoma. Entre las más importantes, podemos destacar las siguientes que aparecen recogidas en el artículo 149.1 CE: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal; la regulación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la legislación sobre procedimiento administrativo común y expropiación forzosa; el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; la legislación básica sobre protección del medio ambiente; puertos y aeropuertos de interés general; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; montes y vías pecuarias; ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos de aguas que transcurran por más de una Comunidad Autónoma; legislación de costas; etc. Como consecuencia de todo lo anterior en estos momentos las Comunidades Autónomas disponen de sus propias normas de ordenación del territorio y urbanismo, que conviven junto a la legislación estatal en materia de suelo (recogida principalmente en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, que unifica la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y los preceptos que todavía permanecían vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) y junto a diversas normas sectoriales. En todo caso, no hay que olvidar que, sin perjuicio de que sus competencias sean principalmente de ejecución, en materia urbanística los Ayuntamientos son los principales protagonistas de la gestión urbana.

Por otro lado, el artículo 45 CE configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el objetivo de proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para su protección la Constitución insta al legislador

a regular un régimen sancionador, penal o administrativo, que siempre conllevará la obligación de reparar el daño causado. La aplicación real de lo dispuesto en este precepto es indirecta, pues como señala el art. 55.3 CE, nos encontramos ante un principio rector de la política social y económica que deberá informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Este derecho a un medio ambiente adecuado se protege, pues, mediante la numerosa legislación básica del Estado que debe ser respetada y puede ser complementada por las legislaciones autonómicas. Así, es el legislador estatal el que, según el artículo 149.1.23ª CE, tiene la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de que también las Comunidades Autónomas puedan dictar normas adicionales o complementarias de protección en el ámbito de sus competencias, pudiendo también asumir la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9ª CE)⁵. Además, y dado que los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas, la existencia de esta competencia básica a favor del Estado no impide que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar sus competencias en materias como la ordenación del territorio

⁵ Ésta última sí es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que los actos de ejecución de carácter estatal sólo resultan admisibles cuando concurren circunstancias excepcionales, como por ejemplo, cuando la intervención separada de las Comunidades Autónomas afectadas no permita salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado, amparada en razones de seguridad, y grave y urgente necesidad (STC 329/1993, de 12 de noviembre), en situación de normalidad, pues, las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial (STC 102/1995). Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente, con especial referencia a las competencias ejecutivas, puede verse una explicación resumida en DIEGO JOSÉ VERA JURADO, «La Evaluación de Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en FRANCISCO SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 3757 a 3766. Véanse también GUILLERMO ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995. JOSÉ PÉREZ MARTOS, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», en DIEGO JOSÉ VERA JURADO (dir.), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003, págs. 37 a 72. ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ, «Un enfoque teleológico de la distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 5, 2004.

y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, caza y pesca o comercio interior, entre otras (por todas STC 102/1995). Como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencias 170/1989, 102/1995, 90/2000 y 306/2000, la legislación estatal tiene, en materia de medio ambiente, carácter de mínimos, que deben respetarse en todo caso, pudiendo las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos⁶. Por poner simplemente algunos ejemplos de esta legislación básica y sin desconocer la existencia cada vez mayor de normas comunitarias y de convenios internacionales, podemos señalar algunas de las múltiples normas ambientales dictadas por el Estado que tienen importantes repercusiones sobre el urbanismo: el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases; la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; 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; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera⁷; la Ley 42/2007, de 13 de noviembre, del Patrimonio

⁶ La STC 170/1989, de 19 de octubre, establece al respecto que «la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezca niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado». Ahora bien, lo que resulta constitucionalmente improcedente es que dicha protección resulte restringida o disminuida (STC, 166/2002, de 18 de septiembre). Esos mínimos han de comprender toda la normativa legal o reglamentaria que sea indispensable o necesaria para asegurar la protección del medio ambiente en España. Aquí, en consecuencia, la legislación básica incluye tanto las normas con rango de Ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo (STC 149/1991). Pero esa normativa indispensable debe ser la mínima precisa para una adecuada protección del medio ambiente, pues debe dejarse un margen de desarrollo de esa normativa básica a las Comunidades Autónomas (STC 102/1995).

⁷ Ley que deroga la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, y, también, salvo para las Comunidades y Ciudades Autó-

Natural y de la Biodiversidad⁸; la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural; etc. Por su parte, las Comunidades Autónomas han dictado un elevado número de disposiciones, que aquí no podemos señalar. En fin, los Ayuntamientos tienen también competencias ejecutivas o de gestión en materia de protección del medio ambiente, pero en este caso su protagonismo es menor que en el ámbito urbanístico⁹.

Como se ha afirmado desde el principio, dado que urbanismo y medio ambiente en el momento actual son dos realidades jurídicas con estrecha relación entre sí, habrá que tener presentes ambas regulaciones que, en general, no son contradictorias sino complementarias. Existe una fuerte interrelación entre la regulación jurídica del urbanismo y la del medio ambiente. La regulación ambiental no puede ser desconocida por la regulación urbanística y, en consecuencia, la protección del medio ambiente condiciona cualquier desarrollo urbanístico. La legislación urbanística más reciente apuesta claramente por el principio de urbanismo sostenible y sitúa la legislación ambiental como uno de los límites que permite controlar la discrecionalidad administrativa sobre el planeamiento urbanístico.

2. PRINCIPIOS GENERALES

De acuerdo con el artículo 174.2 del Tratado de la Comunidad Europea (artículo III-235 del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa), la política medioambiental de la Unión tendrá como objetivo un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones

nomas que no tengan normativa aprobada en la materia, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

⁸ Sustituye a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Su artículo 4 afirma que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico.

⁹ Sobre las competencias ambientales de la Administración Local puede verse BLANCA LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo. op. cit.*, págs. 119 a 124. Como señala esta autora, muchas de las leyes ambientales no dan juego a la intervención de los entes locales.

de la Unión. Se basará en los principios de cautela o precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de que quien contamina paga.

Estos principios tienen su origen en el Derecho Comunitario, inspirado en muchas ocasiones en distintos convenios internacionales, pero todos se pueden deducir del artículo 45 de la Constitución Española, que, como hemos dicho, obliga a los poderes públicos a velar en todas sus actuaciones por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el objetivo de defender y restaurar el medio ambiente, estableciendo un régimen sancionador que obligue a reparar el daño causado.

Entre estos podemos hablar del *principio de precaución o cautela*¹⁰, según el cual, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente. Por tanto, en caso de duda sobre la efectividad de los remedios o cuando los riesgos son muy importantes, hay que actuar para prevenir. También podemos señalar el *principio de prevención*, en virtud del cual las Administraciones públicas deben orientar su actividad a evitar los daños ambientales antes de que éstos se produzcan, pues entonces su reparación es con frecuencia difícil o imposible. Otros principios a tener en cuenta son el de la *toma en consideración del medio ambiente en todas las políticas o decisiones administrativas* y el *principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente u origen*, que prioriza las medidas que atajan la contaminación antes de su emisión al ambiente, frente a aquellas que actúan sobre la contaminación ya producida¹¹.

¹⁰ Sobre el principio de precaución en materia ambiental véanse JOSÉ ESTEVE PARDO, «La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental», en JOSÉ ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, págs. 201 a 210. BLANCA LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo. op. cit.*, págs. 177 y 178.

¹¹ De acuerdo con su artículo 4, la aplicación de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera se basará en los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de quien contamina paga.

De los principios generales del Derecho ambiental, podemos señalar como especialmente importante el relativo a la *obligación de reparar el daño causado*. La obligación de restituir los perjuicios derivados de las actuaciones contra el medio ambiente (art. 45.3 CE), hace efectivo el principio de que «*quien contamina paga*», al trasladar los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales desde la sociedad hasta los operadores económicos beneficiarios de la explotación de los recursos naturales. Los costes de la contaminación han de imputarse, pues, al «agente contaminante». Esa responsabilidad ha derivado frecuentemente de la comisión de una infracción penal o administrativa, y junto a la sanción correspondiente se impone la obligación de reponer la situación alterada a su estado originario y de indemnizar los daños y perjuicios causados¹². Ahora bien, para los casos no constitutivos de infracción tradicionalmente se acudía al sistema de responsabilidad civil extra-contractual previsto en el artículo 1902 del Código Civil, que exigía la existencia de culpa o negligencia en el responsable del hecho dañoso. Sin embargo, se ha demostrado que ese modelo jurídico tradicional no ha sido capaz de prevenir la producción reiterada de accidentes de diversa naturaleza que han tenido gravísimas consecuencias para el entorno natural. Ello ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con una legislación ambiental que instrumente nuevos sistemas de responsabilidad que prevengan eficazmente los daños medioambientales y, para los casos en los que estos lleguen a producirse, aseguren una rápida y adecuada reparación. Este es el objetivo de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril del 2004, sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, que ha sido incorporada a nuestro sistema jurídico por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la cual pretende introducir un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter *ilimitado y objetivo*¹³,

¹² Véanse los artículos 109 y 110 del Código Penal y 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹³ Se trata, como adelanta la Exposición de Motivos de la Ley, de un régimen administrativo en la medida en que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la Ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora, con lo que se separa de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial. La responsabilidad medioambiental es, además, una responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de preven-

basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga». La responsabilidad que esta Ley establece es compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieren originado aquella —art. 6—. El principio «quien contamina paga», confirmado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 179/1996, de 13 de junio, ha sido aplicado en innumerables ocasiones por nuestros Tribunales¹⁴.

Tres son los principios generales del Derecho ambiental que están recogidos claramente en normas urbanísticas. El *principio de participación pública*, al que luego nos referiremos, el principio de obligación de reparar el daño causado, que todas las normativas urbanísticas sobre régimen sancionador recogen¹⁵, y el principio de desarrollo sostenible¹⁶, que ha sido recientemente introducido en algunas normas urbanísticas como intento para frenar ciertos proce-

ción) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el *total* de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras, y no solamente imponiendo una mera indemnización dineraria. Finalmente, nos encontramos ante una responsabilidad objetiva, en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. Sobre esta importante Ley véanse JOSÉ ESTEVE PARDO, *Ley de Responsabilidad Medio Ambiental. Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid, 2008. BLANCA LOZANO CUTANDA (coord.), *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medio Ambiental*, Civitas, Madrid, 2008. Sobre el régimen anterior y la Directiva 2004/35, de 21 de abril, véase JESÚS JORDANO FRAGA, «Responsabilidad por daños al medio ambiente», en JOSÉ ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, op. cit., págs. 427 a 459. La Comisión Europea propone ahora que los Gobiernos nacionales puedan gravar el transporte de gran tonelaje ya que provoca ruidos, atascos y contaminación atmosférica, de forma que puedan ser los agentes causantes de esta contaminación los que paguen sus daños. Para ello está preparando la propuesta de Directiva sobre la «Euroviñeta», que modificará la Directiva 1999/62/CE.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2005, Ar. 238933, y la STS de 22 de noviembre de 2004, Ar. 2005/20, sobre el caso Aznalcóllar. Esta última ha estado, sin duda, presente en la redacción del artículo 10 de la nueva Ley.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, los artículos 202, 203 y 212 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, o 182 y 184.5 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha.

¹⁶ Entre otros muchos, por su carácter sintético véanse las explicaciones de JORDANO FRAGA en su trabajo «Un desafío para los ordenamientos en el Siglo XXI: el desarrollo sostenible», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, págs. 61 a 74.

sos urbanísticos que se han desarrollado sin control. Por otra parte, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad califica como uno de sus principios inspiradores el de la *prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística* (art. 2.f).

Al *principio de desarrollo urbanístico sostenible* se refiere el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (LS08), que en su Exposición de Motivos, reiterando lo dispuesto anteriormente por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, considera: «hoy parece claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. 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». Este nuevo texto legal, sigue recordando, en su artículo 5, el deber de todo ciudadano de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente. Pero, lo más novedoso e importante de la Ley es su artículo 2 que recoge el *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*, en virtud del cual 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. Para ello, dichas políticas deben propiciar un 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.

Nos encontramos ante un principio orientador —un tanto idealista en estos momentos y que recuerda muchos de los preceptos constitucionales que no son fáciles de aplicar en la práctica—, cuyos objetivos deben ser realmente prioritarios para los poderes públicos.

Para articular el logro de estos objetivos desde la órbita del urbanismo, los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deben perseguir tres propósitos en el momento de fijar sus modelos territoriales: la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora, la fauna, el patrimonio cultural y el paisaje; la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo necesariamente incompatibles con las necesidades de transformación urbanística; y el establecimiento de un medio urbano con una eficiente ocupación del suelo, dotado suficientemente de servicios e infraestructuras y en el que los usos se combinen e implanten de forma funcional. En consecuencia, deberán adoptar las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un desarrollo urbanístico equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo y buscando un modelo urbanístico que consuma el suelo realmente necesario. Debemos estar atentos a las medidas concretas que el Gobierno ponga en marcha en uso de la autorización parlamentaria para el desarrollo de la Ley, a la que se refiere la Disposición Final Segunda del Real Decreto Legislativo.

Al desarrollo urbanístico sostenible se han referido, con anterioridad a la nueva Ley del Suelo, algunas legislaciones autonómicas recientes. Así, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña¹⁷, lo define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente, que comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Ya que el suelo es un recurso limitado, un desarrollo urbanístico sostenible implica la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión territorial, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. De manera similar, el artículo 3 de la Ley 2/

¹⁷ El contenido de este precepto se desarrolla en el artículo 3 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de la Generalitat de Cataluña.

2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, dispone que la función pública urbanística debe asegurar el uso racional y sostenible de los recursos naturales y definir un modelo territorial que propicie los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social, y promueva la integración de las exigencias propias del medio ambiente en las políticas públicas y en las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado. Pese a ser éste un principio general que debe orientar la actuación urbanística de los poderes públicos, el legislador del País Vasco concreta varias manifestaciones prácticas de este principio, al afirmar que la ordenación urbanística deberá orientarse a:

«a) La sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de los recursos hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos, evitando igualmente que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. A tal fin, la ordenación urbanística fomentará la utilización y aprovechamiento de energías renovables, la eficiencia energética, la minimización de producción de residuos y el ahorro de recursos naturales en los sistemas urbanos.

b) La protección de los recursos naturales propios del suelo, tanto por sus valores productivos como por ser referencia para la estrategia local de desarrollo urbanístico sostenible.

c) La ocupación sostenible del suelo, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.

d) La construcción sostenible mediante la rehabilitación, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido

y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías.

e) La movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados, dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado».

Habrá que ver qué efectos jurisprudenciales se derivan de este principio, pero lo cierto es que su formulación obliga al planificador urbanístico a justificar sus decisiones en torno a la idea de sostenibilidad. El principio de desarrollo urbanístico sostenible puede y debe jugar, por tanto, como otro de los elementos que permitan un control en la discrecionalidad del planeamiento. Existe un instrumento clave en este sentido que es la evaluación ambiental de planes y programas que sucintamente vamos a ver a continuación. Debemos, sin embargo, ser conscientes de la dificultad de aplicación real y efectiva de este principio, que no siempre es compatible con el logro de beneficios económicos a corto plazo.

Para terminar, hay que destacar cómo, en los últimos años, el legislador ha hecho un esfuerzo importante por coordinar las normas urbanísticas con las reguladoras del medio ambiente. Sin embargo, en la medida en que la reparación de los daños ambientales es difícil y, en ocasiones imposible, cuando de la aplicación de todas estas normas se puedan derivar interpretaciones contradictorias o cuando existan lagunas normativas habrá que tener bien presente el principio *in dubio pro natura*.

3. EVALUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Partiendo del mecanismo creado por la NEPA, *Nature Environmental Protection Act*, norteamericana de 1969, y en desarrollo de la normativa europea de protección ambiental, el legislador español aprobó el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)¹⁸. Este texto legal, modifica-

¹⁸ Directivas 85/337/CEE, 97/11/CE, 2001/42/CE y 2003/35/CE. La Disposición Final Séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y

do en varias ocasiones, ha sido desarrollado por su reglamento, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre y por la numerosa legislación autonómica complementaria. La EIA es un procedimiento de análisis previo de los efectos que sobre el medio ambiente puede tener una obra pública en proyecto o una actividad que requiere autorización administrativa. Su finalidad es, pues, preventiva, ya que pretende determinar si la obra o actividad proyectada es compatible con la protección del medio ambiente y en qué condiciones, según la legislación que lo tutela y los estándares admisibles. En palabras del Tribunal Constitucional en su sentencia 13/1998 la evaluación de impacto ambiental es un instrumento de tutela ambiental preventiva «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/CEE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohonestar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982)».

protección de la atmósfera, ordena al Gobierno que elabore, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental. Sobre la EIA pueden verse, entre otros muchos, JUAN ROSA MORENO, *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Trivium, Madrid, 1993; «La evaluación de impacto ambiental. Intervención de los entes locales», en JOSÉ ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. op. cit.*, págs. 103 a 129. JESÚS JORDANO FRAGA, «La evaluación de impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 143, 1995, págs. 129 a 145. JOSÉ ANTONIO RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *La Evaluación de Impacto Ambiental. Estudio Jurisprudencial*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000; «Voz: Evaluación de Impacto Ambiental», en ENRIQUE ALONSO GARCÍA y BLANCA LOZANO CUTANDA (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental. op. cit.*, págs. 651 a 662. TOMÁS QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Comentarios a la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*, Civitas, Madrid, 2002. RAMÓN MARTÍN MATEO, «La revisión del instituto de evaluación de impacto ambiental», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002, págs. 15 a 22. LORENZO MELLADO RUIZ, *Gestión Sostenible del agua y evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas*, Comares, Granada, 2004. BLANCA LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo, op. cit.*, págs. 299 a 323. Sobre aspectos más técnicos véase DOMINGO GÓMEZ OREA, *Evaluación de impacto ambiental: un instrumento preventivo para la gestión ambiental*, Mundi-Prensa, Madrid, 2003.

De acuerdo con sus normas reguladoras, la EIA constituye un trámite, bastante complejo y con frecuencia dilatado, que se inserta en el procedimiento administrativo relativo a la aprobación del proyecto de obra o autorización de la actividad considerada y que incluye siempre un trámite de información pública. El procedimiento de estudio de impacto ambiental es aplicable sólo a los proyectos y actividades de mayor riesgo para el medio ambiente, ya sean públicos o privados, que se relacionan en la legislación estatal y autonómica. Los proyectos incluidos en el Anexo I del Real Decreto han de sujetarse necesariamente al procedimiento de EIA (ciertos proyectos de transformación del uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, proyectos de agricultura intensiva, instalaciones de ganadería intensiva, ciertas explotaciones extractivas, minería subterránea, dragados fluviales o marinos y extracciones de petróleo y gas natural de cierta importancia, refinerías de petróleo, centrales térmicas y nucleares, parques eólicos con más de cincuenta aerogeneradores, plantas siderúrgicas y ciertas instalaciones para la producción de metales, industrias químicas, petroquímicas y textiles, proyectos de infraestructuras terrestres, marítimas o aéreas, proyectos de ingeniería hidráulica, instalaciones de incineración de residuos, pistas de esquí, parques temáticos, y un largo etcétera). Por otra parte, el Anexo II incluye otra serie de proyectos, cuyo sometimiento a EIA debe ser decidido por la Administración ambiental competente en cada caso (ciertas actividades agrícolas, industrias de productos alimenticios, ciertas actividades no incluidas en el Anexo I relacionadas con la industria extractiva, energética, siderúrgica o química, los proyectos de zonas industriales, proyectos de urbanizaciones, incluyendo la construcción de centros comerciales y aparcamientos, obras de alimentación artificial de playas de cierta envergadura, recuperación de tierras al mar, etc.). Igualmente, dicha Administración evaluará el sometimiento a EIA de cualquier otro proyecto no incluido en el anexo I que pueda afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Finalmente, las Comunidades Autónomas pueden, en sus ámbitos territoriales, establecer la exigencia de EIA para proyectos que no estarían sujetos a ella por la legislación estatal. Excepcionalmente, el Consejo de Ministros —o el órgano autonómico competente— podrá, mediante acuerdo motivado que deberá publicarse en el diario oficial, excluir un proyecto determinado de evaluación de impacto.

La STC 13/1998, de 22 de enero¹⁹, confirma que la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como instrumento de ejecución o gestión en materia de medio ambiente, por lo que su realización corresponde a la Administración en que resida la competencia sustantiva para realizar la obra o autorizar el proyecto. Dentro de ésta, el órgano competente para realizar la obra o autorizar el proyecto (*órgano sustantivo*) inicia el procedimiento con la definición del proyecto que se pretende realizar. A continuación el propio *titular o promotor del proyecto* —circunstancia ésta que hace dudar de la objetividad e imparcialidad del procedimiento—, con la información suministrada por la Administración, realiza por sus propios medios o a través de una empresa especializada un *estudio de impacto ambiental*²⁰ que es sometido a información pública. Los resultados de este estudio, junto con los informes que resulten necesarios y las alegaciones presentadas en dicho periodo, se transmiten por el órgano sustantivo al órgano competente en materia de medio ambiente (*órgano ambiental*) para que, tras su examen, formule su propuesta de *declaración de impacto ambiental*. Previamente, el órgano ambiental podrá requerir al promotor del proyecto para que complete el estudio (artículo 17 del Reglamento). Dicha declaración determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto y, en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe realizarse. Podrá, por tanto, ser negativa, positiva o positiva pero condicionada, teniendo entonces por objeto determinar las condiciones correctoras que deban establecerse, en su caso, sobre el proyecto en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales que pudieran verse afectados. Una vez emitida, el órgano ambiental la remitirá al órgano sustantivo para que continúe con el procedimiento de autorización.

La STS de 17 de noviembre de 1998, Ar. 10522, establece que la EIA es un acto de trámite que sólo excepcionalmente podrá ser recurrido al margen de la resolución final en que se integra, pues la declaración de impacto ambiental no se configura como un acto autorizatorio más que deba unirse a otro u otros, sino que es un

¹⁹ Véase su acertado comentario crítico en DIEGO JOSÉ VERA JURADO, «La Evaluación de Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente», *op. cit.*, págs. 3766 a 3773.

²⁰ Sobre los contenidos de este estudio véanse los artículos 2 de la Ley y 7 a 12 del Reglamento.

juicio de la autoridad competente en materia de medio ambiente sobre la conveniencia ambiental del proyecto, que sirve como elemento de valoración para la eventual concesión de la autorización por el órgano competente de la Administración²¹. En consecuencia, no se trata de un procedimiento sustantivo independiente sino de un acto instrumental con respecto a la decisión final, cuyo resultado no condiciona la decisión que ponga fin al procedimiento, pues no constituye la decisión última de la Administración sobre la conveniencia de la ejecución del proyecto, ni tampoco sobre las condiciones ambientales a que éste haya de sujetarse. En consecuencia esa decisión corresponde, en último lugar, al órgano competente para realizar la obra o autorizar el proyecto, que puede discrepar del mismo (STS de 24 de noviembre de 2003, Ar. 8618, y SAN de 14 de junio de 2006, Ar. 191812²²). Lo que ocurre, es que en estos casos, el órgano sustantivo deberá motivar por qué, en su decisión final, se aparta de la declaración negativa o positiva con condiciones, y ello contribuirá a facilitar el control judicial²³ de la decisión final que, al existir discrepancia, deberá ser adoptada por el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en función de la Admi-

²¹ Esta doctrina se recoge también en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2006, Ar. 1005, la cual recoge la doctrina jurisprudencial sobre el valor de la Declaración de Impacto Ambiental. Véase el artículo 39 de la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears. Por otro lado, debe tenerse presente que esa autorización, en ocasiones, podrá integrarse junto a otras que también resulten preceptivas mediante el procedimiento de autorización ambiental integrada al que haremos referencia más adelante.

²² Véanse el análisis jurisprudencial y los comentarios que realiza en este sentido GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4ª edición, Aranzadi, Navarra, 2007, págs. 471 a 476.

²³ Véase la STS de 29 de noviembre de 2006, Ar. 2007/8317, en la que el Consejo de Gobierno resuelve las discrepancias surgidas entre Administraciones. Como acertadamente sostiene GONZÁLEZ-VARAS la declaración de impacto ambiental no debe marginarse, pues constituye un elemento de legalidad sobre la necesidad de aplicar las normas en que se basa. Esa falta de vinculatoriedad de la declaración no afecta a los órganos judiciales que podrían inclinarse por el resultado de otros informes, pues lo importante son los contenidos y motivaciones de los mismos (STS de 14 de junio de 1999 y Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de enero de 2007). *Urbanismo y Ordenación del Territorio. op. cit.*, págs. 475 y 476. Sobre la necesidad de motivación del órgano sustantivo en caso de discrepancia, téngase en cuenta la STS de 22 de febrero de 2005, Ar. 2601, que relaciona el deber de motivación de las Administraciones Públicas con el principio de buena Administración al que éstas están sometidas y con el deber de servicio objetivo a los intereses generales.

nistración que resulte en cada caso competente (artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La desconsideración, sin motivación alguna, de una Declaración de Impacto Ambiental supondría una clara arbitrariedad.

Lo que sí es la EIA es un trámite esencial del procedimiento autorizatorio, por lo que su omisión provoca, de acuerdo con el art. 62.1.e) LRJ-PAC²⁴, la nulidad de pleno derecho de la resolución final (STS de 29 de octubre de 2002). Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 12 de marzo de 2007, Ar. 203631, ha afirmado que «conforme al apartado 2 del artículo 130 R. del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente se basa en los principios de cautela y de acción preventiva y que sentencias del TJCE, como la de 21-9-99 (TJCE 1999/203), ya advierten que se incumple tal normativa cuando no se adoptan medidas para evitar que mediante el fraccionamiento de los proyectos se sortee el deber de evaluarlos con carácter previo²⁵, por lo que la interpretación que se efectúe de la normativa nacional habrá de efectuarse en concordancia con tales principios de cautela y acción preventiva, valorando los proyectos de obras en toda su dimensión final y afectación medioambiental (...) pues el medio ambiente no es troceable y su afección vendrá dada por el conjunto de la obra y ello es precisamente lo que prevé el art. 10 de la Ley 2/2002 (...) entendiéndose que a efectos medioambientales se ha de valorar la incidencia total del proyecto, sin que el hecho de que todavía no estuvieran desarrolladas las siguientes fases pueda desvirtuar tal conclusión

²⁴ No obstante, téngase en cuenta como, por ejemplo, el artículo 36 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, llega a decir:

«1. La Declaración de Impacto Ambiental favorable constituye requisito previo e indispensable para el otorgamiento de cualquiera de las autorizaciones o licencias que los proyectos o actividades sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental precisen para su ejecución, siendo, asimismo, el contenido de dicha Declaración de Impacto Ambiental vinculante para tales autorizaciones o licencias.

2. Las licencias o autorizaciones otorgadas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior serán nulas de pleno derecho».

²⁵ Esto lo dijo también la STJCE de 16 de septiembre de 2004, C-227/01, cuando en un recurso de la Comisión contra España relativo a evaluaciones de impacto ambiental el Tribunal dijo que no cabía la fragmentación de proyectos para eludir la EIA.

pues, al contrario, el objeto de los procedimientos ambientales es el análisis de los proyectos o actividades con carácter previo a su aprobación y, en todo caso, su consideración conjunta desde la primera actividad aprobada, no siendo tampoco relevante el régimen de propiedad de los terrenos o su forma de adquisición pues lo determinante es la naturaleza de la obra prevista». Según la sentencia, la omisión de este procedimiento respecto al conjunto del proyecto de ejecución «constituye causa de nulidad, pues de conformidad con la doctrina jurisprudencial contenida en diversas sentencias del Tribunal Supremo, como la de 18 de abril de 2005, entre otras, tal es la consecuencia de la omisión de los procedimientos ambientales en los proyectos y obras que lo requieran». En sentido similar se muestra el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de León, que en su sentencia 58/2008, de 14 de abril, anula, de conformidad con el artículo 62.1.b) LRJ-PAC, la creación de un parque eólico en una zona protegida y critica su fragmentación en miniparques de menos de 50 megavatios. El Juzgado concluye que, en este caso, la evaluación de impacto ambiental debía verificarse por el procedimiento de evaluación ordinaria por tratarse de un área de sensibilidad ecológica, declarando, en consecuencia, nula la evaluación simplificada practicada por un órgano que no era el competente para realizar la procedente. El Juzgado afirma que «no puede ignorarse que la evaluación de impacto ambiental, además de ser un trámite de cumplimiento obligado en proyectos como el de autos, es una técnica transversal que condiciona la práctica totalidad de la actuación posterior, por lo que su nulidad conlleva la de la autorización impugnada... como consecuencia, de la nulidad acordada se tendrá que iniciar o al menos, retrotraer al trámite anterior a la evaluación de impacto ambiental. En especial deberá considerarse, con la necesaria intervención de las Administraciones Públicas afectadas y de todos los interesados, el argumento principal de la Asociación Recurrente, esto es la necesidad o no de la tramitación conjunta de todos los proyectos eólicos en la zona, fundamentalmente la evaluación ambiental, que por su cercanía a los espacios protegidos provoca o puede provocar impactos acumulativos (Directiva Hábitats y art. 6.3 RD. 1997/1995), pues, tal como dice la STS de 20 de abril de 2006 (rec. 5814/03), es consustancial a los parques eólicos su carácter unitario, de modo que los aerogeneradores necesariamente han de compartir, además de las líneas propias de unión entre si, unos mismos accesos, un mismo sistema de control y unas infraestructuras

comunes de distribución o transporte de electricidad, de tal suerte que no es posible descomponer, a efectos jurídicos, un parque eólico proyectado con estas características en su relación de conjunto diseccionándolo de los demás, dándole un tratamiento autónomo».

Debe destacarse que los Tribunales no hacen un juicio de oportunidad sobre la necesidad de acometer el proyecto y sus repercusiones políticas, agrarias o sociales. Como ha afirmado la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de noviembre de 2003, Ar. 2004/407 (asunto Canal de Navarra), el enjuiciamiento es estrictamente jurídico. Lo mismo sostienen las SSTs de 7 y 16 de mayo de 2008²⁶ (asunto AVE Madrid-Valencia). Existen numerosos casos polémicos, difundidos en la prensa, que siempre plantean complejos procesos judiciales, como, ha ocurrido por ejemplo, con el famoso caso de la «Presa de Castrovido», en el que la Audiencia Nacional consideró ajustada a Derecho la Declaración de Impacto Ambiental realizada (Sentencia de 13 de junio de 2006, Ar. 402), pero su resolución ha sido anulada por el Tribunal Supremo, en un recurso extraordinario de revisión, por sentencia de 9 de febrero de 2008.

Por su parte, también el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se muestra vigilante sobre el cumplimiento de esta normativa, como se aprecia en la Sentencia de 16 de marzo de 2006 (asunto C-332/04), donde se condena a España por la falta de EIA en el proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna, o en la de 16 de septiembre de 2004 (asunto C-227/01), en la que se declaró que las obras de construcción de vías, aunque no impliquen la realiza-

²⁶ La sentencia afirma: «Sea cual sea la explicación (y dejando al margen consideraciones de oportunidad y juicios sobre si un modo de actuar es preferible a otro en términos distintos a los estrictamente jurídicos), coincidimos con el tribunal de instancia en el juicio de legalidad de los actos impugnados, correspondientes al tramo Benifayó-Valencia, en lo que a él concierne, el Ministerio de Fomento respetó las normas que regulan la elaboración de los estudios informativos y su tramitación ulterior cuando en 1999 sometió a información pública el relativo al referido subtramo, acompañado de su preceptivo estudio de evaluación de impacto. Dado que uno y otro estudio contenían ya la solución que finalmente sería aprobada en el año 2002 (y que ahora es recurrida), tanto los ciudadanos como los Municipios recurrentes pudieron hacer sus observaciones al respecto, como de hecho sucedió. No era, pues, preciso —en términos estrictamente jurídicos, insistimos— reduplicar estos trámites».

ción de nuevos trazados sino mejora de los existentes, deben someterse a la preceptiva evaluación ambiental²⁷.

Por último, si se considera que la ejecución de un proyecto puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, o cuando un Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo solicite, el órgano ambiental que deba formular la declaración de impacto ambiental, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, comunicará a dicho Estado la posibilidad de abrir un periodo de consultas bilaterales para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos.

Más recientemente, en desarrollo de la Directiva 2001/42/CEE, y con cierto retraso²⁸, se ha aprobado la Ley 9/2006, de 28 de abril, que regula la *evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. Tanto esta regulación estatal como numerosas regulaciones autonómicas existentes²⁹, introducen la obliga-

²⁷ En su sentencia de 3 de julio de 2008 (asunto C-215/06) el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condena a Irlanda por no adoptar las disposiciones que garanticen la realización de una evaluación sobre las repercusiones en el medio ambiente de determinadas actividades, entre las que se incluye la construcción de un parque eólico.

²⁸ Para facilitar la aplicación de la Directiva 2001/42/CE, la Comisión Europea ha elaborado un documento interpretativo titulado *Aplicación de la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente* (2003), que puede consultarse en <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>. Téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 10 de marzo de 2006 (asunto C-332/04), que condena al Reino de España por establecer una evaluación limitada a los proyectos de urbanización situados fuera de zonas urbanas, desconociendo el conjunto de factores establecidos en la Directiva 85/337/CEE. A comienzos del año 2006, la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento contra España por el retraso en traspasar la Directiva (asunto C-52/06), pero este recurso fue archivado con imposición de costas al promulgarse la Ley 9/2006. Sobre la aplicación de la Directiva 2001/42/CE en Alemania puede verse GERD SCHMIDT-EICHSTAEDT, «La Directiva 2001/42/CE, sobre la evaluación ambiental estratégica: apuntes desde la República Federal de Alemania», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 4, 2003, págs. 23 a 33. Sobre la EAE en el Reino Unido puede verse XIMENA LAZO VITORIA, «La evaluación ambiental estratégica de planes y programas en el Reino Unido y su aplicación al planeamiento urbanístico», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, 2008, págs. 489 a 513.

²⁹ Véanse, entre otras, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evalua-

toriedad de valorar los efectos que determinados planes y programas administrativos puedan tener sobre el medio ambiente. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley, nos «encontramos ante un instrumento eficaz para la consecución de un desarrollo sostenible mediante la consideración de los aspectos ambientales en determinadas actuaciones públicas o privadas... Y ello para garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo ... Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable... En definitiva, esta ley pretende integrar los aspectos ambientales en la elaboración y aprobación de planes y programas para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental, a través de un proceso continuo de evaluación en el que se garantice la transparencia y la participación». Consecuentemente, el objetivo de lo que se ha venido a denominar Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)³⁰ es mucho más amplio que

ciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears, o la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha. No obstante, conviene llamar la atención sobre el dispar, y en ocasiones insuficiente, desarrollo normativo autonómico de la Directiva sobre Evaluación Ambiental Estratégica. Al respecto véase JOSÉ ANTONIO RAZQUÍN LIZÁRRAGA, «Voz: Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas», en *Diccionario de Derecho Ambiental. op. cit.*, págs. 642 y 643. FRANCISCO LORENZO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, «La evaluación ambiental de los planes de ordenación territorial y de urbanismo», en LUCIANO PAREJO ALFONSO (dir.), *Veinte años de Derecho urbanístico canario*, Montecorvo, Madrid, 2007, págs. 279 a 310.

³⁰ Entre los trabajos que abordan la EAE, debemos destacar el de MARÍA MERCEDES CUYÁS PALAZÓN, *Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007. Véanse también JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA, FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y EMILIA DÍAZ MÉNDEZ, *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, La Ley, Madrid, 2006. NURIA M^a GARRIDO CUENCA, «La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 5, 2004, págs. 69 a 87. RAFAEL FERNÁNDEZ VALVERDE, «Evaluación Ambiental Estratégica», en *Estudios de Derecho Judicial (Medio Ambiente Urbano)*, núm. 82, 2005, págs. 229 a 306. JORGE AGUDO GONZÁLEZ, «Contrariedades y problemas derivados de la aplicación inmediata de la evaluación estratégica ambiental a los planes urbanísticos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, págs. 89 a 112. ÍÑIGO SANZ RUBIALES, «Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007. Sobre

el de la EIA, que se centra en un proyecto o actividad concreto y ello ha resultado insuficiente en algunas ocasiones. La evaluación ambiental estratégica tiene un contenido mucho más ambicioso, al pretender, desde el primer momento, prevenir y evitar los efectos negativos que para el medio ambiente tienen determinados planes o programas aprobados por una Administración Pública, como es el caso, especialmente, de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio en sus diversas modalidades. Esta evaluación no sólo deberá llevarse a cabo durante el procedimiento de su elaboración, sino que también deberá efectuarse en los procedimientos de modificación o revisión en los que se produzca una alteración sustancial del plan o programa, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. A este respecto, la Ley considera —art. 2.2— que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente, y por tanto, deben someterse a este trámite de evaluación, aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:

«a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, *transporte*, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, *ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo*.

b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres³¹».

Quedan, sin embargo, excluidos de este régimen los planes que tengan por único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, y los de tipo financiero o presupuestario. En

los aspectos técnicos puede verse DOMINGO GÓMEZ OREA, *Evaluación Ambiental Estratégica*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2007.

³¹ Téngase en cuenta ahora que la Ley 4/1989 ha sido sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta Ley, por su parte, establece que el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o sus planes sectoriales de desarrollo serán objeto de evaluación ambiental estratégica.

otros casos (modificaciones menores, planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, u otros planes y programas), el órgano ambiental determinará si resulta procedente esta evaluación.

Salvo en el caso de las Administraciones locales, donde las actuaciones las llevará a cabo el órgano autonómico competente, el procedimiento³² de evaluación lo inicia el *órgano promotor*, que es aquel órgano de una Administración pública³³, estatal o autonómica, que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental. Dicho órgano comunicará el inicio del procedimiento al *órgano ambiental* —Ministerio de Medio Ambiente u órgano autonómico competente—, y éste elaborará, tras consultar con las administraciones afectadas e identificar al público interesado, un *documento de referencia*, que enviará al órgano promotor y a las Administraciones afectadas. Este documento, deberán contener los criterios ambientales estratégicos y los indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso³⁴, y expondrá, con la amplitud y el nivel de detalle necesarios, la información que se debe tener en cuenta en el informe de sostenibilidad ambiental. Con posterioridad, el órgano promotor deberá llevar a cabo un *informe de sostenibilidad ambiental*³⁵, instrumento a través del cual se identifi-

³² Puede verse la explicación que de este procedimiento realiza de forma más amplia LOZANO CUTANDA en *Derecho Ambiental Administrativo, op. cit.*, págs. 328 y ss.

³³ Véase el artículo 6 de la Ley 9/2006, sobre concurrencia y jerarquía de planes o programas promovidos por diferentes Administraciones.

³⁴ Téngase en cuenta que la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, además de exigir un estudio de impacto e integración paisajística en todo proyecto que deba someterse a EIA, precisa en su artículo 10.5 que «la evaluación ambiental de aquellos planes y programas que, con arreglo a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en medio ambiente, deban someterse a este procedimiento, integrarán criterios que tengan como objetivo la protección del paisaje y facilitar su ordenación y gestión. A tal efecto, el documento de referencia previsto en el artículo 19 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, no sólo establecerá las pautas y criterios a seguir en la evaluación ambiental del plan y programa, sino que también integrará preceptivamente las normas que se establezcan en las directrices de paisaje».

³⁵ Sobre la realización y el alcance de dicho informe téngase en cuenta lo dispuesto en los artículos 8 y 9 y en el Anexo I de la Ley.

carán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como las alternativas razonables, incluida entre otras la alternativa cero, que podría suponer la no realización de dicho plan o programa. Elaborado el informe, se someterá a consulta de las Administraciones públicas afectadas y del público interesado —personas afectadas o asociaciones de protección del medio ambiente sin ánimo de lucro—, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones. También aquí se regula la necesidad de abrir un periodo de consultas transfronterizas en el caso en que la ejecución de un plan o programa pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea (artículo 11). Finalizada la fase de consultas, el órgano ambiental deberá, entre otras funciones, elaborar lo que se denomina *memoria ambiental*, en la que se valorará la evaluación ambiental estratégica del plan o programa realizada por el órgano promotor en su conjunto, esto es, el modo en que se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales, o lo que es lo mismo, cómo se han tomado en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, los resultados de las consultas y el resultado, en su caso, de las consultas transfronterizas. La elaboración de esta memoria por el órgano ambiental es un trámite preceptivo cuyo resultado debe valorarse, junto al propio informe de sostenibilidad ambiental y las alegaciones formuladas en la consulta, de cara a la elaboración, por el órgano promotor, de la *propuesta* que será objeto de *aprobación definitiva*. Aprobado el plan, el órgano promotor pondrá a disposición de todas las partes que hayan participado en el proceso el plan o programa aprobado junto con una declaración justificativa de la forma en que se han integrado en éste los aspectos ambientales y como se han valorado el informe de sostenibilidad, los resultados de las consultas y la memoria ambiental. La exigencia de este documento justificativo tiene por objeto motivar las decisiones adoptadas en relación con las alternativas consideradas, con lo que se facilita el control judicial de la discrecionalidad del plan³⁶.

³⁶ En este sentido se han manifestado otros autores, quienes consideran que la opción elegida ha de ser la más racional con las diversas alternativas posibles, es decir, aquella que comporte una solución urbanística más equilibrada desde su dimensión social, económica y ambiental. Andrés Betancor Rodríguez, «Urbanismo y medio ambiente: la racionalización de la función urbanística por la vía de la evaluación ambiental», en JUAN M. TRAYTER JIMÉNEZ y JORDI ABEL FABRI

Junto a estos documentos, habrá que publicar las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa. Este seguimiento, que realizará el órgano promotor con la participación del órgano ambiental correspondiente, pretende identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir que se lleven a cabo las medidas adecuadas para evitarlos.

Conviene señalar que la realización del proceso de evaluación ambiental no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental. En este caso, la evaluación ambiental de un plan o programa deberá tenerse en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución (Disposición Adicional Tercera de la Ley y art. 15.1 LS08). Tampoco excluirá la exigencia de los informes preceptivos que deban solicitarse al amparo de la legislación sectorial correspondiente (Disposición Adicional Cuarta).

Aunque de momento no parece haber jurisprudencia significativa que aplique directamente la Ley³⁷, siguiendo el parecer de la STS de 17 de noviembre de 1998, Ar. 10522, y teniendo presente lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears³⁸, los informes o acuerdos emitidos por el órgano ambiental en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica y, especialmente, el acuerdo del órgano ambiental sobre la

(dirs.), *Comentarios a la legislación urbanística de Cataluña*, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2007, en suma, como dice TRAYTER, «mediante la evaluación ambiental estratégica la opción urbanística elegida ha de ser la más coherente y racional con el principio del desarrollo urbanístico sostenible». Prólogo al libro de Cuyás Palazón, *Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica*, *op. cit.*, págs. 24 y 28.

³⁷ Entre los pocos ejemplos puede verse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias número 46/2008, de 15 de febrero, por el que se anulan, en lo que hace referencia a las calificaciones territoriales, los artículos 24.1, 27.1 y 53.2 del Decreto 56/2006, de 9 de mayo, que aprueba el Reglamento de Procedimientos de los Instrumentos de Sistemas de Planeamiento de Canarias. La Sala considera nulos los artículos 24.1 y 27.1 del Reglamento en cuanto de ellos se desprende el sometimiento de las calificaciones territoriales a la evaluación ambiental de los planes impuesta por la Ley 9/2006, de 28 de abril.

³⁸ Véanse también los artículos 92 y 36 de esta Ley sobre la resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano promotor antes de la aprobación definitiva del plan.

memoria ambiental, son actos de trámite no impugnables separadamente de la resolución que apruebe el plan o programa. También existen sentencias importantes sobre la necesidad de evaluar los efectos ambientales de los planes urbanísticos —como es el caso de las SSTS de 30 de octubre de 2003, Ar. 7974, y 3 de marzo de 2004, Ar. 1455—, que invalidan el procedimiento de modificación y revisión de un Plan General de Ordenación Municipal por la omisión del trámite de Evaluación de Impacto Ambiental y que no consideran lógico posponer ese estudio a otro momento posterior, cual sería el de la aprobación del proyecto de urbanización³⁹. También la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2006 anula la aprobación de un Plan Parcial que difiere la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental al momento de la realización de un proyecto de una planta de tratamiento cuya localización viene ya determinada en el plan. Según la sentencia, no se puede convalidar o subsanar a posteriori una aprobación del planeamiento llevada a cabo sin la, previa y necesaria, toma en consideración de la citada Declaración de Impacto Ambiental.

Muchas de las distintas regulaciones urbanísticas autonómicas han previsto la integración del preceptivo trámite de evaluación ambiental en el procedimiento de elaboración, modificación o revi-

³⁹ Ambas sentencias manifiestan que «es la aprobación del Plan la que hace posible el cambio de uso del suelo y, por ello, es en ese procedimiento donde se ha de evaluar el impacto ambiental, no sería lógico posponer ese estudio a otro momento posterior (v.g. aprobación del Programas de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medio ambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medio ambientales para no dejar inoperante al Plan. La primera actuación administrativa que cambia el uso del suelo es el Plan General y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico, en consecuencia, incluso antes de la aprobación inicial, tan pronto como estén claras las líneas generales del avance o proyecto del Plan, el mismo debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, pues sólo así la Administración planificadora (en la aprobación inicial) y los ciudadanos en general (en la información pública) podrán tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente». Tiene también cierto interés la STS de 7 de julio de 2004, Ar. 6506, relativa al Plan Director del Aeropuerto de Barcelona, donde se analiza la diferencia entre proyecto y plan, en orden a determinar si es aplicable el procedimiento de evaluación de impacto o si, como ocurre en el supuesto debatido, era necesario introducir una normativa sobre evaluación ambiental de planes y programas que entonces no existía.

sión de los planes, como sucede, por ejemplo, en los artículos 57 y siguientes de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, o en el punto 6 del artículo 83 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo en Cataluña. Ahora estos preceptos deberán tener en cuenta el nuevo artículo 15 LS08 que contiene algunas reglas singulares para adaptar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Entre estas hemos de destacar las siguientes:

- a) Los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberán contar con un *informe de sostenibilidad ambiental*, que deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación, y con un *informe o memoria de sostenibilidad económica*, que ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.
- b) En la fase de *consultas* sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, *deberán* recabarse al menos los siguientes *informes*, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:
 - El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
 - El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
 - Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Estos informes serán *determinantes* para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada. Por tanto, suponen otro importante elemento de control.

Una vez aprobado definitivamente el plan, las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia⁴⁰, un *informe de seguimiento* de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a la que acabamos de referirnos. Este informe podrá surtir los efectos propios del informe de seguimiento a que se refieren los artículos 15 y 25 de la Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que ya reconocen que, para evitar duplicidades, se podrán utilizar los mecanismos de seguimiento ya existentes). Los Municipios estarán obligados a emitir dicho informe cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente (art. 15.6). En este sentido, la Disposición Transitoria Cuarta del Texto Refundido de la Ley de Suelo, cuyo título es «*Criterios mínimos de sostenibilidad*» establece que, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley de Suelo de 2007 —por tanto a partir del 1 de julio de 2008— sin que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística haya establecido en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria —y por tanto habrá que realizar una evaluación ambiental y económica de la misma— cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los *dos*

⁴⁰ La propia Ley 9/2006, de 28 de abril, se encuentra falta de desarrollo autonómico y reglamentario a este respecto.

últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial. Esta medida busca, sin duda, una actualización de los nuevos desarrollos urbanos a los requisitos de sostenibilidad que establece la Ley.

4. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Entre los derechos más importantes que los ciudadanos tienen ante la Administración se encuentran, sin duda, los derechos de información y acceso a los documentos administrativos, y los derechos de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas, consagrados de forma general en los artículos 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 9.2 y 105 de nuestra Constitución, y 3.5, 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Estos derechos cobran una importancia aún mayor en materia de medio ambiente, lo que repercute directamente sobre la actividad urbanística.

En relación con el acceso a la información en materia de medio ambiente, la Directiva 90/313/CEE dio lugar en nuestro país a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el *derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente*. Esta norma extendió, en nuestro país, el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrase en poder de cualquier Administración Pública a todos los nacionales de los Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo, estableciendo unos supuestos tasados que permitían la denegación de la información y fijando el plazo de dos meses para resolver la solicitud, teniendo efectos desestimatorios la falta de resolución expresa.

Más recientemente y como consecuencia de la Directiva 2003/4/CE y del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998⁴¹, entró en vigor la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los dere-

⁴¹ Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 y que entró en vigor en España el 29 de marzo de 2005.

chos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LIPJMA), disposición que sustituye a la anterior Ley 38/1995. El texto actual da un tratamiento mucho más específico al derecho de acceso a la información en materia administrativa, regulando con precisión los derechos de *acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*⁴². El principal fundamento de toda esta nueva regulación se basa en la idea de que, para hacer efectivo el derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable y poder cumplir el deber de respetarlo y protegerlo (art. 45 CE), los ciudadanos deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Por lo que hace referencia al *acceso a la información*, esta Ley impone a las autoridades públicas determinadas obligaciones de difusión de la información ambiental⁴³. Reduce además, con carácter general, a un mes el plazo de contestación a la solicitud de información, plazo que sólo podrá ampliarse a dos cuando el volumen y la complejidad de la información lo justifiquen (lo que deberá motivarse al interesado en el plazo de un mes).

⁴² Entre los trabajos relativos a estos derechos destaca el de JOSÉ ANTONIO RAZQUÍN LIZÁRRAGA y ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*, Aranzadi, Navarra, 2007. Véanse también MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995, págs. 31 a 56. JORGE AGUDO GONZÁLEZ, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 181, 2000, págs. 121 a 140, págs. 97 a 127. XAVIER EZEIZABARRENA SAENZ, *El principio constitucional de participación ante la evaluación de impacto ambiental de las grandes infraestructuras*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2006. BLANCA LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, op. cit., págs. 213 a 261. JOSÉ ANTONIO RAZQUÍN LIZÁRRAGA, «Los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, págs. 155 a 180.

⁴³ Otras leyes también pretenden contribuir a la difusión de esta información, como es el caso de la ya comentada Ley 9/2006, de 28 de abril, cuya Disposición Adicional Sexta establece que el Ministerio de Medio Ambiente creará un banco de datos con la información relativa a las evaluaciones ambientales que se realicen en el ámbito de la Administración del Estado.

Todo ciudadano de la Unión Europea y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en la misma tiene, sin necesidad de acreditar un interés determinado, la posibilidad de acceder a la información en materia de medio ambiente⁴⁴. No se necesita, pues, un especial interés legítimo y, en consecuencia, no se tiene por qué justificar la solicitud de acceso.

Sin embargo, existen ciertos límites a este derecho de acceso. Junto a los límites de carácter general previstos en el citado artículo 37 LRJ-PAC, existen otros más específicos establecidos por el artículo 13 LIPJMA. Este precepto obliga a justificar la negativa a suministrar la información solicitada y establece que los motivos de excepción deberán interpretarse restrictivamente. Entre estos límites podemos citar los siguientes:

- a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, en cuyo caso dicha autoridad deberá remitir la solicitud a la autoridad que la posea.
- b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable o se haya formulado de manera excesivamente general, en cuyo caso la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible. En este sentido, en relación con la solicitud de información relacionada con datos periódicos y futuros, la STS de 4 de abril de 2006, Ar. 4467, establece que, en supuestos como el analizado, el derecho a la información «se transforma en un derecho de difusión periódica medioambiental cuando el contenido de la información pretendida sean datos de información periódica medioambiental de obligada mediación por parte de las Administraciones públicas».
- c) También podrá denegarse la solicitud cuando se refiera a comunicaciones y deliberaciones internas de las Administracio-

⁴⁴ Art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Como ejemplo reciente podemos señalar la solicitud de información formulada por Ecologistas en Acción y Greenpeace al Consejo de Seguridad Nuclear sobre la fuga radiactiva producida en la Central Nuclear de Ascó a principios de abril de 2008.

nes Públicas, o a procedimientos en curso no terminados y el solicitante no ostente la condición de interesado. En relación con éste último supuesto, el artículo 13 sólo permite denegar el acceso a documentos o datos inconclusos, entendiendo por tales «aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente». La STS de 17 de febrero de 2004, Ar. 2226, analiza el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y admite el acceso a estudios, informes o documentos preparatorios ya definitivos que se aporten para aprobar un reglamento o un plan administrativo en materia de medio ambiente⁴⁵. Cuando la denegación se base en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación qué autoridad está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

- d) Salvo en informaciones relativas a emisiones en el medio ambiente, las solicitudes podrán denegarse cuando revelar la información solicitada pueda afectar a la confidencialidad de: procedimientos de las autoridades públicas, datos de carácter comercial e industrial, datos personales⁴⁶, los intereses o la

⁴⁵ La STS de 3 de octubre de 2006, Ar. 10071, se refiere también a esta cuestión en términos parecidos. Considera que debió facilitarse la información solicitada (copia de planes de regulación de vertidos), pues, aunque los expedientes de tramitación de los planes estaban en tramitación, los documentos —cerrados y conclusos— que obran en el expediente son separables de los expedientes mismos. Además añade que «un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente». Por su parte, la STS de 28 de octubre de 2003, Ar. 7865, en un asunto en que se había denegado a una asociación ecologista la información disponible, porque todavía no había sido sometida a información pública al estar pendiente de elaboración la propuesta inicial, establece el derecho de la asociación a acceder a las informaciones preparatorias, que se habían obtenido a través de un proceso de información. El Tribunal entiende que la información solicitada no es un dato o documento inconcluso, «pues la información rechazada no es la «propuesta» todavía no efectuada, sino las actuaciones ya realizadas ciertas y existentes». Esta doctrina ha sido, después, reiterada en las ya citadas sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004 y de 4 de abril de 2006, recogiendo esta última, relativa a la planta incineradora de Valdemingómez en Madrid, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta cuestión.

⁴⁶ De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello, y la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada, en particular la referida a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

- e) En ningún caso podrá revelarse información confidencial en materia de relaciones internacionales, defensa nacional o seguridad pública, o derechos de propiedad intelectual e industrial cuya divulgación no esté consentida. Tampoco en las causas o asuntos sujetos a procedimientos judiciales o en trámite, o que puedan afectar a investigaciones penales o disciplinarias.

Cuando los documentos administrativos obren en poder de sociedades mercantiles o fundaciones dependientes de Administraciones Públicas, no es aceptable que una forma de organización privada sirva para rebajar las garantías de transparencia (STS de 30 de noviembre de 2001, Ar. 2002/193). En este sentido, la LIPJMA incluye como sujeto pasivo del derecho de acceso a toda persona física o jurídica que ejerza funciones públicas relacionadas con esa materia o que asuma responsabilidades, funciones públicas o servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad pública. Este concepto comprende incluso las empresas privadas que gestionan servicios públicos en virtud de un contrato administrativo o que realizan cualquier otra función pública ambiental en virtud de cualquier título que les habilite para ello. Además, el artículo 21 de la Ley prevé que cualquier persona pueda presentar una reclamación ante la Administración de que dependen aquellos otros sujetos obligados a informar, para que les imponga con carácter ejecutivo el cumplimiento de esa obligación.

Frente a las resoluciones que denieguen el derecho de acceso sólo es posible en nuestro ordenamiento jurídico interponer, previo uso en su caso de la vía de recurso administrativa, un recurso contencioso-administrativo. Dada la duración del proceso y su coste, esta garantía es insuficiente. Resulta necesario introducir en nuestro país un órgano independiente que resuelva de forma ágil y eficaz las resoluciones contra la negativa a proporcionar la información debida, como

ocurre en Francia con la *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (CADA⁴⁷) o en el Reino Unido con el *Information Commissioner*⁴⁸.

En relación con el ordenamiento urbanístico propiamente dicho, hay que señalar que no hay una normativa específica sobre los derechos de información y acceso a los documentos administrativos. En todo caso, cuando la información solicitada entre en el ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, será ésta de inmediata aplicación. Para el resto de las cuestiones habrá que utilizar, con carácter general, la regulación contenida, como ya hemos dicho, en los artículos 35 y 37 LRJ-PAC. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación autonómica, el Texto Refundido de la Ley de Suelo recuerda en su artículo 3 que la legislación de ordenación territorial y urbanística debe garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos. A continuación, en su artículo 4, establece que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados. También deben ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada⁴⁹. Para facilitar la publicidad de la información, las Administraciones Públicas competentes deberán impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como el anuncio de su sometimiento a información pública (nuevo artículo 11.4). Con ese objetivo, el Estado pretende llevar a cabo un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, que se actualizará permanentemente y será compatible con otros sistemas de información, como es el Catastro Inmobiliario (Disposición Adicional Primera). En esta línea, la Ley ha introducido un nuevo artículo 70 ter en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local,

⁴⁷ <http://www.cada.fr>. Véase ALEXANDRE LALLET y JEAN PHILIPPE THIELLAY, «La Commission d'accès aux documents administratifs a trente ans», *L'Actualité Juridique de Droit Administratif*, núm. 26, 21 de julio de 2008.

⁴⁸ <http://www.ico.gov.uk/>.

⁴⁹ Antiguo 6 de la Ley 6/1998.

obligando a las Administraciones públicas competentes a tener a disposición de quienes lo soliciten copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. También deberán publicar estos instrumentos de ordenación por medios telemáticos, junto con los anuncios o actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración (Disposición Adicional Novena)⁵⁰.

En lo que se refiere a los procedimientos que permiten una *participación pública* en la elaboración de planes y decisiones en materia ambiental y urbanística, hay que decir que existe, de nuevo, una regulación específica en materia de medio ambiente, contenida en los artículos 16 a 19 LIPJMA, y que en el ámbito urbanístico son las normativas de suelo —estatal o autonómicas— las que abordan su regulación. Como se ha afirmado desde el principio, dado que urbanismo y medio ambiente en el momento actual son dos realidades jurídicas con estrecha relación entre sí, habrá que tener presentes ambas regulaciones que, en general, no son contradictorias sino complementarias. No debemos olvidar que la participación ciudadana, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo su artículo 105 LRJ-PAC, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La LIPJMA intenta promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente. Para ello, su artículo 16 obliga a las Administraciones Públicas a buscar la mayor participación efectiva de todos los ciudadanos, realizando una amplia información al público y permitiendo que éste presente sus observaciones y opiniones antes de la aprobación del plan, programa o disposición; debiendo tener en cuenta en este momento los resultados de la participación pública e informar después de la valoración de los mismos. Estas garantías deberán respetarse, especialmente, cuando los planes y programas versen sobre residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases, calidad del aire o

⁵⁰ Téngase en cuenta como, por ejemplo, la Freedom of Information Act, obligó a que las administraciones y agencias federales norteamericanas introdujesen una columna en sus páginas Web dedicada al ejercicio de este derecho de información pública. <http://www.usdoj.gov/oip/>.

cualquier otra materia establecida por la normativa autonómica. Entre las materias de interés medioambiental en cuya regulación las Administraciones Públicas deben asegurar dicha participación se encuentran la protección de aguas y suelos, *la ordenación del territorio rural y urbano, la utilización de suelos*, la conservación de la naturaleza y diversidad biológica, la ordenación de los montes y aprovechamientos forestales, la gestión de los residuos, la protección contra el ruido o la evaluación de impacto ambiental (artículo 18). Quedan excluidos los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general relacionadas con la defensa nacional, la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia, el salvamento marítimo, o aquellas otras modificaciones normativas no sustanciales que no impliquen una reducción de las medidas de protección medioambiental. Para garantizar que dicha participación sea efectiva y realizar un seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible, el art. 19 de la Ley introduce el Consejo Asesor de Medio Ambiente⁵¹, con una composición plural, que debe informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental, en especial cuando afectan a normativa básica, y que tiene importantes funciones de asesoramiento y propuesta.

En materia urbanística, el artículo 3.2 LS08 dispone que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística debe garantizar la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas. A continuación, la letra e) del artículo 4 afirma que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate⁵².

Dejando a un lado las singularidades establecidas por la normativa reguladora de cada Administración y las novedades introducidas

⁵¹ En desarrollo de este artículo, el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, regula la composición y funciones del Consejo.

⁵² A falta de normativa específica podrá aplicarse el artículo 86 LRJ-PAC, que regula con carácter general el trámite de información pública.

por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos —norma que pretende, entre otros objetivos, facilitar la simplificación de los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia (art. 3)—, la regulación del derecho a la participación pública en materia de urbanismo se contiene fundamentalmente en la legislación urbanística autonómica, y más concretamente en las normas que regulan el procedimiento de elaboración de instrumentos de planeamiento. No obstante, la legislación estatal, aunque se remite a la legislación en la materia, contiene algunas reglas básicas para el ejercicio de ese derecho en el artículo 11 LS08. En este momento, el plazo mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común⁵³ para el trámite de información pública será de veinte días —las leyes autonómicas suelen elevarlo a treinta— y cuando se tramite la aprobación o alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen expresivo de la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente y los ámbitos en que quedan suspendidos los procedimientos de ejecución o de intervención administrativa, con indicación de la duración de dicha suspensión.

Podemos decir que, en general, esta participación se hace efectiva en tres momentos diferentes. En primer lugar, en la fase que podríamos denominar de estudios previos, es decir aquella en la que se elaboran diversos estudios y se recogen distintos informes tendentes a elaborar un documento de trabajo inicial que defina las líneas estratégicas del futuro plan. En este momento los órganos competentes de los Ayuntamientos mantienen, en ocasiones, conversaciones con las asociaciones más representativas de los intereses más importantes del municipio y, en caso de existir, suelen pedir el informe de órganos colectivos de ordenación territorial, en los que suelen estar representados los intereses públicos y privados más importantes. Una vez que esos trabajos iniciales dan lugar a lo que podríamos llamar un proyecto o avance inicial, algunas Comunidades Autónomas suelen incluir lo que sería un primer trámite de información pública, abierto no ya a las asociaciones más representativas, sino a todos los ciudadanos. Durante normalmente un mes, los ciudadanos y asociaciones pueden consultar la documentación y presentar las

⁵³ Art. 86.2 LRJ-PAC.

alegaciones o quejas que estimen oportunas. Finalmente, y este es el más importante, todas las legislaciones urbanísticas autonómicas han regulado un periodo de información pública de una duración mínima de treinta días y que se lleva a cabo en el momento anterior a la aprobación por el Ayuntamiento del instrumento de planeamiento. Durante este trámite, de carácter esencial para la validez del procedimiento, todos los ciudadanos pueden presentar alegaciones al plan inicialmente aprobado. Si de estas reclamaciones y alegaciones se deriva la necesidad de realizar cambios sustanciales en el plan, entonces, una vez incorporados a éste, habrá que volver a realizar la exposición pública del plan.

Si vemos algún ejemplo de legislación autonómica, en la Comunidad de Madrid, su Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, se refiere a la participación pública en el artículo 3.1.d) que define como principio rector de la ordenación urbanística el de participación ciudadana: «En la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación, así como velar por los derechos de iniciativa e información de los ciudadanos y de las entidades que les representan». Esta Ley establece un doble periodo de participación o información pública. En el caso de planes de contenido general o estructurante, Plan General de Ordenación Municipal y Planes de Sectorización, cuando los trabajos de elaboración hayan adquirido tal grado de desarrollo que puedan formularse los criterios, objetivos y soluciones generales de la ordenación, la Administración actuante debe elaborar un avance o anteproyecto. Dicho avance debe someterse a trámite de información pública por el plazo mínimo de treinta días, y también a Informe previo de Análisis ambiental de la Consejería competente en materia de medio ambiente, que deberá emitirse en el plazo de tres meses (arts. 56 y 56 bis). La aprobación de los avances deberá expresar el resultado de los trámites de información pública y del informe medioambiental, señalando especialmente la incidencia de éste último trámite en el contenido definitivo del avance. Con el avance se pretende establecer unas bases aceptadas que sirvan de orientación para la redacción del plan. Una vez redactado y aprobado inicialmente por el órgano competente, todos los planes urbanísticos se someten a un segundo periodo de información pública por plazo no inferior a un mes. Durante ese tiempo los ciudadanos podrán examinar toda la documentación y efectuar

las alegaciones que estimen oportunas. Dentro de ese plazo deben emitirse también los informes de los órganos y entidades públicas previstos legalmente como preceptivos o que se consideren necesarios ante la posible afección de intereses públicos por ellos gestionados. El artículo 57 destaca que este trámite de información pública deberá llevarse a cabo en la forma y condiciones que propicien una mayor participación efectiva de los titulares de derechos afectados y de los ciudadanos en general. Tenidos en cuenta los informes y las alegaciones presentadas en ese periodo, el Pleno del Ayuntamiento resolverá sobre la procedencia de introducir en el plan las correcciones pertinentes. Cuando estas correcciones conlleven cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento deberá volver de nuevo a someterse a los trámites de información pública y de requerimiento de informes por un mínimo plazo de otro mes. Una vez superada esta fase del procedimiento y antes de proceder a su aprobación, el Ayuntamiento remitirá el documento técnico a la Consejería competente en materia de medio ambiente para que emita, en el plazo de dos meses, el informe definitivo de análisis ambiental.

También el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo en Cataluña, garantiza en su artículo 8 los derechos de información y participación en los procesos de planeamiento y gestión. Posteriormente su artículo 83.4, referido a la aprobación de los instrumentos de planeamiento municipal, establece que antes de la aprobación provisional por el municipio debe llevarse a cabo un trámite de información pública por plazo de un mes. Además de exponerse al público toda la documentación, entre la que habrá que incluir los resultados de las evaluaciones ambientales relacionadas con el plan, se deberá dar audiencia a los organismos afectados y a los municipios colindantes.

Por analizar un último ejemplo relativamente reciente, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, recoge en su artículo 8 el principio de participación ciudadana en la ordenación urbanística. Para hacer efectivo este principio, los artículos 108 a 110 de la Ley regulan la necesidad de elaborar un programa de participación ciudadana cada vez que se inicie la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural y la necesidad de contar con un Consejo Ase-

sor del Planeamiento Municipal en cuya composición plural deberá garantizarse la presencia del movimiento asociativo vecinal y de representantes de entidades u organizaciones dedicadas a la protección y defensa medioambiental que intervengan en el término municipal. Durante el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento, el artículo 90 regula un doble trámite de exposición pública, primero de dos meses con ocasión de la difusión del avance y luego de un mes tras la aprobación inicial. Si como consecuencia de este último trámite, existiesen modificaciones sustanciales en la ordenación estructural habrá que volver a aprobar inicialmente el plan y a repetir el trámite de información pública.

Junto a la participación pública en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, existe también algún trámite de participación relacionado con la concesión de autorizaciones. Las normas autonómicas sobre actividades clasificadas exigen un periodo de información pública dentro del procedimiento de concesión de licencias para estas actividades. El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que rige en defecto de normativa autonómica (Disposición Derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre) exige, en su artículo 30, un periodo de información pública de 10 días. Para facilitar que los afectados de algún modo puedan tener conocimiento de la actividad que se pretende establecer, la apertura de dicho periodo de alegaciones debe, además, notificarse personalmente a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto⁵⁴. Recogidas las alegaciones u observaciones, el procedimiento continúa con el informe de los técnicos competentes. Cuando el proyecto requiera Autorización Ambiental Integrada en los términos que veremos en el epígrafe siguiente y que aparecen

⁵⁴ El artículo 16 de la Ley 1/1998, de 8 de enero de régimen jurídico de los espectáculos públicos y de las actividades clasificadas de Canarias establece un plazo de 20 días tanto para la participación pública general como para la vecinal. Lo mismo ocurre en Madrid, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid, en Navarra el plazo es de quince días, según establece el artículo 55 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental. Igual sucede en Aragón (art. 65.2 de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Medio Ambiente de Aragón), en Castilla y León (art. 27 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental) y en la Comunidad Valenciana (art. 50 de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental).

regulados en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, el trámite de información pública deberá ser evacuado por el órgano competente para su concesión. A este trámite se refiere el artículo 16, que obliga a exponer al público la documentación completa relativa al expediente, salvo los datos confidenciales, con carácter previo a que los órganos cuyas competencias puedan verse afectadas emitan su informe. Posteriormente, el artículo 20 establece un trámite de audiencia limitado a los interesados, que tiene lugar con carácter previo a la elaboración de una propuesta de resolución. De la propuesta y de las alegaciones realizadas se dará traslado a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente.

También existe participación pública en relación con los procedimientos de evaluación medioambiental a que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Así el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, regula, junto a la consulta institucional a otros organismos cuyas competencias puedan verse afectadas, la participación pública en la tramitación de procedimientos de autorización de proyectos que deban someterse a EIA. Este trámite de información pública se desarrolla en los artículos 15 y 17 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, donde se establece un plazo de 30 días hábiles y las condiciones para la exposición del estudio de impacto. Antes de efectuar la declaración de impacto, el órgano administrativo de medio ambiente comunicará al titular del proyecto, en los treinta días siguientes a la terminación del periodo de información pública, los aspectos que deben completarse en el estudio a la vista del contenido de las alegaciones y observaciones formuladas. Este trámite de información pública también deberá ser evacuado por el órgano sustantivo en relación con los proyectos que requieran la Autorización Ambiental Integrada según lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. En relación con la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas, la Ley 9/2006, de 28 de abril, obliga, en su artículo 10, a exponer al público durante plazo mínimo de 45 días —convendría llevar a cabo una cierta armonización de plazos y procedimientos— la versión preliminar del plan o programa, debiendo incluirse el informe de sostenibilidad ambiental. En este plazo, tanto el público

interesado como las Administraciones afectadas podrán formular sus observaciones. Actualmente, el artículo 17 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, garantiza también la participación pública en los procedimientos de elaboración o modificación de planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. Esta participación se realizará de conformidad con la Ley 27/2006 que acabamos de comentar.

Por último, hay que llamar la atención sobre la introducción, durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Suelo del 2007, de un nuevo periodo de información pública, recogido ahora en el artículo 13.4 LS08 por motivos claramente relacionados con el medio ambiente. Sólo podrá llevarse a cabo una nueva ordenación que prevea una delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando exista una justificación científicamente demostrada de dichos cambios basada en su evolución natural. En estos casos, la alteración deberá someterse al trámite de información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea. Esto mismo se establece en el artículo 48 de la Ley 47/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, la cual garantiza la información y participación ciudadana en el diseño y ejecución de planes y políticas que persigan la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad (art. 2.h). Así por ejemplo, su artículo 13 dispone que el procedimiento de elaboración del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad incluirá necesariamente trámites de información pública y consulta a la comunidad científica, de los agentes económicos y sociales, de las Administraciones afectadas y de las organizaciones sin fines lucrativos. Lo mismo sucede en el procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

En todos estos supuestos, las fechas en que el referido periodo de información pública se va a llevar a cabo se comunican a la ciudadanía mediante anuncios en los diarios oficiales y en los medios de comunicación más importantes⁵⁵. Nos encontramos ante un trámite

⁵⁵ Téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de noviembre de 2006 (asunto C-216/05), que considera que

de gran trascendencia, ya que es esencial para la correcta validez del procedimiento y su ausencia o su defectuosa realización determina la nulidad del plan, pues se entiende que se prescinde total y absolutamente del procedimiento establecido —art. 62.1.e) LRJ-PAC—. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 8 de noviembre de 2005, Ar. 15771, anula la revisión del Plan General de Ordenación Municipal de Zamora por haberse omitido este trámite. Recientemente, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 27 —Ar. 2364— y 28 de marzo y de 30 de abril de 2008, confirma la anulación de las expropiaciones de la autopista de peaje R-3 de la Comunidad de Madrid, por considerarlas ilegales, ya que los proyectos no fueron sometidos a información pública. También el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en sentencia 41/2008, de 17 de enero, ha declarado la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria por falta de información pública del informe de impacto ambiental, lamentando «tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental».

Los derechos de acceso a la información y de participación pública necesitan, para ser efectivos, una eficaz tutela judicial o lo que la LIPJMA ha venido a denominar *acceso a la Justicia*. Esa eficacia de la tutela judicial es, en principio, relativa si tenemos en cuenta que las vías de recurso son las ordinarias (administrativa y contencioso-administrativa), caracterizadas por la lentitud propia de un sistema colapsado de justicia administrativa que no es extraño a otros países vecinos.

El artículo 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, confiere legitimación

la percepción de una tasa administrativa por el ejercicio del derecho de participación no es, en sí misma, incompatible con la finalidad de la Directiva 85/337. Ahora bien, estas tasas «no pueden fijarse en una cuantía que impida la plena eficacia de dicha Directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2001 [TJCE 2001/71], Comisión/Francia, C-97/00, Rec. p. I-2053, apartado 9). Éste sería el caso si, a causa de su importe, una tasa pudiera constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos de participación que se derivan del artículo 6 de la Directiva 85/337. A este respecto, no puede considerarse que constituya tal obstáculo un importe como el de las tasas controvertidas, a saber, 20 euros en el marco de los procedimientos ante las autoridades locales y 45 euros ante la Comisión de recursos».

a cualquier ciudadano, sin necesidad de acreditar ningún interés, en ejercicio de la conocida acción pública o popular, sólo en los casos en que así esté previsto por ley. El supuesto más importante, se refiere a la protección de la legalidad urbanística. En este sentido, el nuevo artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, recogiendo lo dispuesto anteriormente en el artículo 304 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, establece que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Cuando dicha acción esté motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística. Insistiendo en la importancia de esta legitimación en el ámbito urbanístico, la letra f) del artículo 4 LS08 afirma que todos los ciudadanos tienen derecho a «ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora». También admiten esta posibilidad el artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y el artículo 109.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Por tanto, en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística, el acceso a las vías de defensa de los derechos de los ciudadanos es muy amplio, al estar abierto a todos los ciudadanos, tengan o no el carácter de interesados en el procedimiento. La defensa judicial de la legalidad urbanística corresponde en principio, no sólo a las asociaciones representativas de intereses, sino también a cualquier ciudadano, en la medida en que las consecuencias de los ataques contra el ordenamiento urbanístico repercuten sobre el conjunto de la sociedad. Lo que ocurre, es que en la práctica son los interesados y las asociaciones de intereses colectivos los que generalmente acuden a los Tribunales. En todo caso, esta amplia legitimación ha sido confirmada en numerosas ocasiones por los Tribunales de Justicia (SSTS de 24 de diciembre de 2001 —Ar. 2002/1490—, 4 de diciembre de 2007⁵⁶

⁵⁶ En esta sentencia el Tribunal Supremo recuerda que el artículo 56 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, esta-

—Ar. 8975—, 17 de marzo de 2008⁵⁷ o 3 de junio de 2008⁵⁸) y se encuentra reiterada también en las legislaciones autonómicas (artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba en Cataluña el Texto refundido de la Ley de urbanismo, o artículo 8.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, entre otras).

En materia de medio ambiente, sin embargo, el alcance de esta legitimación es más limitado. La LIPJMA, en sus artículos 22 y 23, sólo garantiza, en principio, la legitimación para el ejercicio de la acción popular, además de a los interesados, a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan por fin la defensa del medio ambien-

blece la acción pública para la defensa de estos bienes de dominio público y establece, además, que la legitimación le vendría otorgada al recurrente «por la acción pública que a todos los ciudadanos otorga la Ley del Suelo en sus sucesivas versiones para el ejercicio de esa acción, así resulta también del *art. 4.f. de la Ley 8/2007, Ley del Suelo, y del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, art. 304*, puesto que la denuncia manifestaba que se estaban realizando construcciones en dominio público, y la respuesta que a la denuncia dio la Administración precisamente se dirigía a obtener información sobre las construcciones que se realizaban y si poseían las licencias precisas para ello».

⁵⁷ Según esta sentencia, «aunque el recurrente en el proceso de instancia no es titular de terrenos en la Unidad de Ejecución en la que se ubicaría el hotel que constituye el centro de la controversia, el actor se encuentra legitimado para el ejercicio de la acción pública en defensa de la legalidad urbanística ... Como ha señalado esta Sala en sentencia de 26 de julio de 2006 (casación 2393/03), es cierto que el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, cuales son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho (*artículos 7.1 y 7.2 del Código Civil*). Pero, según se explica en esa misma sentencia, para que pueda apreciarse que ha habido extralimitación en el ejercicio del derecho es necesario que ésta haya quedado debidamente acreditada, por lo que no cabe apreciar que ha habido extralimitación cuando ni siquiera ha sido alegada en el proceso de instancia».

⁵⁸ El Tribunal Supremo recuerda en esta sentencia que «nada hay más esencialmente urbanístico que la realización de las infraestructuras y servicios necesarios para crear suelo urbano, y el dotar de ellos a los terrenos previstos en el Plan constituye la última fase, pero la más importante, de ejecución del Plan. Cuando el *artículo 304 del T.R.L.S. de 1992* dispone que «será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas», ninguna duda cabe de que incluye la de solicitar la construcción y puesta en funcionamiento de las infraestructuras y servicios necesarios, porque eso constituye la ejecución del Plan, es decir, la observancia del Plan».

te y que cumplan ciertas condiciones de antigüedad y localización. Entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2006, Ar. 2007/8317, estima la existencia de legitimación, mientras que la de 16 de mayo de 2007, Ar. 8354, la deniega por incumplimiento de los requisitos del artículo 23 y por no existir ningún interés legítimo afectado.

5. ARTICULACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO Y DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Como hemos venido señalando, el Derecho del Medio Ambiente y el Derecho Urbanístico han tenido tradicionalmente regulaciones bien distintas. Sin embargo, como también hemos tenido oportunidad de comentar, las normas urbanísticas siempre se han preocupado por la protección de los suelos con valor ambiental y han regulado medidas que han favorecido la información y la participación ciudadana en los instrumentos de planeamiento. Cierto es que ello no ha sido suficiente para poner freno, en algunos casos, a procesos urbanísticos descontrolados que, incluso, han llegado a afectar a suelos protegidos⁵⁹. La complejidad práctica del urbanismo hace que la introducción del principio de urbanismo sostenible en las legislaciones urbanísticas y la aplicación de sistemas de evaluación ambiental a los planes y programas de ordenación territorial y urbanística cobren todavía más valor, pues, más allá de las importantes consecuencias jurídicas que en sí mismos implican, pueden llevar a medio plazo a una mentalización más sostenible de los distintos operadores urbanísticos. Como ha señalado BASSOLS COMA⁶⁰ la planificación urbanística se confirma como un instrumento definitivo para atajar problemas de naturaleza ambiental, y ello es así tanto por la protección de los suelos mediante las técnicas de clasificación, como por la mejora del medio ambiente urbano a través de la organización de los espa-

⁵⁹ No olvidemos las dificultades existentes en la aplicación de las medidas cautelares en los procesos contencioso-administrativos relacionados con el urbanismo y los problemas que plantea en muchos casos la ejecución de las sentencias. Además, cuando el daño ya está hecho, en ocasiones es imposible restaurar el perjuicio causado y el derribo puede conllevar dejar sin vivienda a unos ciudadanos que han invertido en ella todos sus ahorros.

⁶⁰ «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en JOSÉ ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, op. cit., págs. 677 a 709.

cios verdes y zonas libres, y de la atribución racional de usos al suelo buscando la mejora de la calidad de vida.

Aunque las cuestiones ambientales más importantes tienen una regulación independiente de las urbanísticas, para la correcta aplicación del ordenamiento jurídico urbanístico debe respetarse dicha regulación ambiental. Los municipios deben aplicar una importante cantidad de normas ambientales, como es el caso de las normas que regulan el control administrativo sobre las actividades clasificadas⁶¹, llamado ahora por muchas Comunidades Autónomas licencia ambiental. Pero, además, las distintas Administraciones Públicas tienen que tener en consideración una serie de normas nacionales e internacionales que son de directa aplicación y que el planificador urbanístico o territorial no puede desconocer, pues su vulneración implica la nulidad del plan en lo que afecte a la disposición infringida. De esas normas deriva la protección como *suelo rural preservado de su transformación urbanística*⁶² del artículo 12 LS08 —antes suelo no urbanizable de especial protección del art. 9.1ª de la antigua Ley 6/

⁶¹ Así, el artículo 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre —que mantiene la vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia—, establece unas reglas sobre distancias mínimas a núcleos de población para determinadas actividades. Sobre este tema puede verse la STS de 10 de marzo de 2008, donde el Tribunal Supremo obliga a un Ayuntamiento a ejecutar correctamente una sentencia recaída anteriormente en la que declaraba la ilegalidad de una estación depuradora. Véanse en la nota 54 algunas normas autonómicas en la materia.

⁶² Los propietarios de este suelo, además de usarlo de acuerdo con sus características, deben conservarlo de forma que consigan mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones para evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental. Deben prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas. Sobre sus problemas jurídicos véanse, entre otros, JUAN BARREDA BARBERÁ, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008. LUCIANO JOSÉ PAREJO ALFONSO y GERARDO ROGER FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Iustel, Madrid, 2007. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, Madrid, 2007. JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA, *Nuevo Derecho del Suelo: comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, Marcial Pons, Madrid, 2008. MARÍA TERESA CANTÓ LÓPEZ, *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Iustel, Madrid, 2007. CARLES PAREJA LOZANO, «La evolución del Derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, 2006, págs. 295 a 322. ENRIQUE PORTO REY, «El suelo rústico en las leyes del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, 2006, págs. 323 a 370.

1998, de 13 de abril—, que deberá incluir, como mínimo «los terrenos excluidos de dicha transformación por la *legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural*, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves⁶³».

Entre las normas estatales de protección de la naturaleza, del dominio público o del patrimonio cultural que habitualmente obligan a la preservación de los suelos de toda transformación urbanística o condicionan el contenido de los instrumentos urbanísticos, podemos destacar las siguientes:

- En primer lugar y por su importancia debemos destacar la Ley 47/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres. Esta Ley mantiene, como instrumentos de planeamiento básicos de los recursos naturales, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Espacios Naturales. Éstas últimas, dictadas por el Gobierno del Estado, establecen los criterios y normas básicas que deben recoger los primeros. Los PORN, por su parte, son instrumentos autonómicos que delimitan y planifican la protección del patrimonio natural de un determinado ámbito espacial. Su contenido constituye un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o urbanística, que deberán adaptarse a éstos. Mientras dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger su contenido por razones impe-

⁶³ La identificación de una zona de riesgos naturales acreditados, que deberá efectuarse por los instrumentos de ordenación territorial, debe llevar a la consideración del suelo como rural, pues estamos ante un criterio reglado. Sobre el tratamiento normativo en el planeamiento urbanístico de los riesgos naturales véase SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, *op. cit.*, págs. 441 a 460.

riasas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (art. 18). La Exposición de Motivos de la Ley justifica esta prevalencia en la necesidad de atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza está produciendo la acción del hombre. Es más, durante la tramitación de un PORN, o mientras un espacio natural protegido carezca del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos, ni otorgarse autorizaciones, licencias o concesiones, que habiliten para una transformación que imposibilite el logro de los objetivos buscados, salvo que exista informe favorable de la administración actuante (art. 22). De conformidad con los PORN, los parques deberán contar con un Plan Rector de Uso y Gestión, que también prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, que deberá ser adaptada de oficio por los órganos responsables (art. 28.5). Por lo demás, esta importante Ley integra en nuestro ordenamiento la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, y las Zonas de Especial Protección para las Aves⁶⁴. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o resultar necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a estos lugares se someterá a evaluación ambiental que condicionará la aprobación o autorización de éstos. Si, a pesar de una evaluación negativa y a falta de soluciones alter-

⁶⁴ Téngase en cuenta que el desarrollo normativo de la Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, fue objeto de transposición por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre. La Disposición Derogatoria de la Ley 42/2007 deroga sus Anexos. Debe también destacarse como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 28 de junio de 2007 (asunto C-235/04), ha condenado al Reino de España por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada, en particular, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves territorios suficientes en superficie en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta Directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

nativas, debiera realizarse el plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, las Administraciones Públicas adoptarán las medidas compensatorias necesarias y la concurrencia de las razones imperiosas de interés público deberá declararse por Ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros u órgano de Gobierno autonómico (art. 45).

- La normativa de aguas —contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y en los Reales Decretos 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y 907/2007, de 6 de julio, que aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica— constituye un condicionante claro para el urbanismo y la ordenación del territorio, que no pueden desconocer la proyección espacial del agua y de los elementos que integran el dominio público hidráulico. Esta relación entre agua y urbanismo es muy compleja, por lo que sólo podemos señalar aquí algunas cuestiones de interés⁶⁵. Así, las zonas de servidumbre y de policía que regula el artículo 6 de la Ley deben ser respetadas por los planes urbanísticos. Asimismo, la planificación hidrológica —que pretende garantizar el buen estado y protección de la calidad del dominio público hidráulico, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y el desarrollo sostenible— tiene en nuestro ordenamiento una clara prevalencia sobre la ordenación territorial y urbanística. De este modo, los planes hidrológicos deben recoger la clasificación de las zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua declaradas de especial protección de acuerdo con la legislación medioambiental, así como las condiciones específicas para su protección. Estas previsiones,

⁶⁵ Véanse con más detenimiento SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.), *Agua y Urbanismo*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006. ANTONIO FANLO LORAS, «Aguas», en LUIS MARTÍN REBOLLO y ROBERTO O. BUSTILLO BOLAÑO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 1089 a 1101. Sobre distintos problemas que plantea la legislación de aguas (información y participación pública, planificación hidrológica, servidumbres, saneamiento y reutilización de aguas residuales urbanas, etc.) puede verse, de forma más general, ANTONIO EMBID IRUJO, *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007.

junto a las de reservas de terrenos para obras y actuaciones en ellos previstas, deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio (art. 43). Asimismo, los perímetros y zonas de protección especial de los recursos hídricos —como los mapas de las zonas protegidas previstos por los planes hidrológicos (art. 42.1.c)— deben trasladarse a las ordenaciones urbanísticas para garantizar la calidad e integridad del dominio público hidráulico (art. 99.bis.5). Además, ciertas obras y actuaciones quedan sujetas a la autorización del organismo de cuenca. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente debe emitir su informe vinculante respecto de la aprobación, modificación o revisión de instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los planes hidrológicos o en el plan hidrológico nacional⁶⁶. Estos terrenos tendrán la clasificación y calificación que resulte adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, debiendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística recoger y respetar dicha clasificación y calificación (art. 128.4). Por último, el artículo 11 de la Ley de Aguas regula las zonas inundables, cuyos efectos deben ser prevenidos por los planes hidrológicos de cuenca. El artículo 14 de su Reglamento considera zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo periodo estadístico de retorno sea de 500 años, salvo que el Ministerio del medio Ambiente, a propuesta del organismo de cuenca, fije la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente. Los planes urbanísticos deberán ordenar adecuadamente la utilización del suelo en la zona inundable, lo que deberá basarse en mapas o cartografías de riesgo.

- La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, constituye otra de las normas esenciales que permiten la preservación del medio

⁶⁶ Téngase en cuenta que, conforme al artículo 127.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, las obras hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal incluidas en la planificación hidrológica no estarán sujetas a licencia ni a cualquier otro acto de control preventivo municipal, aunque las entidades locales afectadas deberán emitir un informe previo sobre los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico.

ambiente, al asegurar la integridad y la adecuada conservación del dominio público marítimo-terrestre frente a los ataques derivados de la presión turística y urbanística que, desgraciadamente, están todos los días en los medios de comunicación. La Ley de Costas establece sobre los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre determinaciones sustantivas de ordenación que, junto a las establecidas para ordenar su utilización, mediatizan las competencias que ostentan otras Administraciones públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁶⁷. El artículos 3 a 16 de la Ley se ocupan de la identificación y deslinde del dominio público marítimo-terrestre, que, obviamente, deberá respetarse por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. A continuación, los artículos 23 y siguientes de la Ley regulan las servidumbres y limitaciones que recaen sobre terrenos de propiedad privada contiguos a la ribera del mar y que tienen por objeto la protección de las costas (servidumbres de acceso al mar, de tránsito y de protección, usos permitidos y prohibidos en esta última, y la regulación de una zona de influencia que deberá contar con reservas de suelo para aparcamiento y en la que deberá evitarse la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes). El artículo 32 regula las condiciones en que excepcionalmente podrán autorizarse en los casos anteriores diversas obras, instalaciones y actividades. En el marco de la regulación establecida por la Ley de Costas, las Comunidades Autónomas⁶⁸ pueden realizar planes para la ordenación territorial y del litoral, que no pueden afectar al mar territorial y a las aguas interiores, sino sólo al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre (art. 114). En todo caso, el artículo 117 establece que la Administración del

⁶⁷ Véase CONCEPCIÓN HORGUÉ BAENA, «Costas», en LUIS MARTÍN REBOLLO y ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, *op. cit.*, págs. 1103 a 1114. JESÚS JORDANO FRAGA, «Infraestructuras Públicas y Protección de Costas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 10, 2006, págs. 29 a 46. JOSÉ LUIS BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral: la protección y ordenación de las costas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

⁶⁸ Las Comunidades Autónomas suelen abordar la regulación de los espacios costeros en la legislación urbanística y de ordenación territorial, aunque algunas de ellas han desarrollado normas específicas, como es el caso de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

Estado deberá informar, en el plazo de un mes, todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, y, antes de la aprobación definitiva, deberá volver a emitir en el plazo de dos meses un nuevo informe sobre su contenido, informe que fue avalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991. Por último, la Administración del Estado puede aprobar normas para la protección de determinados tramos de costa (art. 22.1), aunque para ello se requiere el acuerdo de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten. La Unión Europea lleva tiempo preocupándose por la efectiva desprotección de las costas y en este sentido emitió ya en el año 2002 la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. La Comisión ha evaluado los efectos prácticos de esta recomendación en su Informe de 7 de junio de 2007, titulado *Evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*.

- La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y la legislación autonómica de desarrollo, los preserva de cualquier desarrollo urbanístico. De acuerdo con su artículo 39, los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración forestal competente, informe que será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores. También, su artículo 31 regula los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, instrumentos de planeamiento forestal de contenido obligatorio y ejecutivo que tienen carácter indicativo sobre otras actuaciones, planes o programas sectoriales, por lo que, en nuestra opinión y tal como manifiestan numerosas normas autonómicas, condicionan el contenido de los instrumentos urbanísticos⁶⁹.

⁶⁹ Véanse LUIS CALVO SÁNCHEZ (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes: estudios de Derecho Forestal estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 2005. ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO y EVA MARÍA MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005. LUIS CALVO SÁNCHEZ y EVA MARÍA MENÉNDEZ SEBASTIÁN, «Montes y Urbanismo», en LUIS MARTÍN REBOLLO y ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, op. cit., págs. 1297 a 1314.

- La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que en su artículo 18 habla de los Planes Especiales para el Desarrollo de Zonas de Servicio de los Puertos⁷⁰, que deben elaborarse en desarrollo del Plan de Utilización de los Espacios Portuarios. Este último delimita el espacio portuario, incluyendo motivadamente los espacios que previsiblemente se van a utilizar en un futuro, y establece la ordenación básica de dicha zona, que, lógicamente, impide la consolidación de usos incompatibles con la actividad portuaria, como puede ser el caso de los residenciales. Las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario deberán adaptarse al Plan Especial de ordenación del espacio portuario y deberán someterse a informe de la Administración urbanística competente, ya que, en la medida en que se consideren obras públicas de interés general, no están sometidas a actos de control preventivo municipal (art. 19 de la Ley). Algunas Comunidades Autónomas han aprobado legislaciones específicas en el ámbito de sus competencias.

- La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que, además de proteger estos bienes de dominio público, fija en los artículos 10 a 13 las reglas para su desafectación y modificaciones de trazado.

- La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que define la categoría de Bien de Interés Cultural. Luego la legislación autonómica complementaria regula otros instrumentos protectores como pueden ser los Planes Directores o los Planes Especiales para la protección de Conjuntos Históricos.

⁷⁰ El párrafo 1 del citado artículo 18, referido a la consideración urbanística de los puertos, dispone: «Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria», entre otros, véase, PABLO ACERO IGLESIAS, «Puertos», en LUIS MARTÍN REBOLLO Y ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, op. cit., págs. 1115 a 1129.

- La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. En ejecución de su art. 5 y de la Directiva 91/156/CEE, existen los Planes Nacionales de Residuos. Las entidades locales podrán elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas⁷¹. Ante la importancia adquirida en las últimas décadas por la actividad edificatoria y de acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley de Residuos —que deriva de la modificación introducida por la Disposición Final Primera de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre—, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural insta a las Comunidades Autónomas a delimitar y calificar las zonas rurales existentes en su territorio, lo que permitirá la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible que es el instrumento principal de planificación de la Administración General del Estado. En desarrollo de este programa las Comunidades Autónomas podrán adoptar Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, pudiendo elaborar un Plan por cada zona rural. Estos instrumentos de planificación han de hacer compatibles los desarrollos urbanísticos con el mantenimiento del medio ambiente, desincentivando un urbanismo disperso (art. 33). Su aprobación lleva implícita la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los terrenos necesarios para la realización de infraestructuras de interés general. Parece, por tanto, que, en tanto mecanismos de ordenación territorial, determinarán los contenidos de los instrumentos de ordenación urbanística municipal. No debemos obviar que, para que esta norma tenga una mínima efectividad, será preciso contar con una financiación muy importante que ponga en marcha sus mecanismos.
- En fin, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, establece, en su artículo 16, unos

⁷¹ Entre otros véase JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA, «Aspectos jurídicos de la regulación de los residuos urbanos», en DIEGO JOSÉ VERA JURADO (dir.), *El medio ambiente urbano*, *op. cit.*, págs. 317 a 344.

planes y programas orientados a proteger la atmósfera y a minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. El Gobierno aprobará planes y programas de ámbito estatal que resulten necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos. De acuerdo con éstos, las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias adoptarán planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, y para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica. En el marco de los planes y programas autonómicos, las entidades locales podrán elaborar en el ámbito de sus competencias sus propios planes y programas⁷². En todo caso, las aglomeraciones urbanas y los municipios con población superior a 100.000 habitantes adoptarán planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire. Todos estos planes y programas a los que nos acabamos de referir serán determinantes para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación territorial. En el caso de que tales instrumentos no respeten lo dispuesto en los primeros, habrá que motivar esta decisión y hacerla pública (art. 16.6)⁷³. Además, las Comunidades Autónomas zonificarán su territorio según los niveles de los contaminantes para los que se haya establecido objetivos de calidad del aire. La información utilizada para dicha zonificación deberá tenerse en

⁷² Las entidades locales, con el objeto de alcanzar estos objetivos, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, etc. Por su parte, los planes y programas para la mejora de la calidad del aire que elaboren las Comunidades Autónomas contendrán planes de movilidad urbana, que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes. La Disposición Adicional Séptima de la Ley insta al Gobierno a elaborar una Ley de movilidad sostenible que incluya la obligación de puesta en marcha de planes de transporte de empresa, con el fin de reducir la utilización del automóvil en el transporte de los trabajadores y fomentar otros medios de transporte menos contaminantes. Téngase en cuenta la propuesta de Directiva sobre la «Euroviñeta» a la que nos hemos referido en la nota 13.

⁷³ Nótese que el artículo 5.3 dispone: «Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones de esta ley y de sus normas de desarrollo».

cuenta por las Administraciones públicas en la elaboración y aprobación de planes urbanísticos y de ordenación del territorio, así como en los procedimientos de autorización de actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera (art. 11). Son las Comunidades Autónomas las que deben conceder las autorizaciones administrativas para la construcción, montaje, explotación, traslado, modificación sustancial o cese de aquellas instalaciones en las que se desarrollen las actividades potencialmente contaminadoras, que se incluyen en el Anexo IV de la Ley. Su régimen jurídico aparece recogido en los artículos 13 y 14.

En otro ámbito, podemos destacar, entre las normas comunitarias e internacionales de especial interés, la Directiva 92/43, sobre Conservación de Hábitats, Flora y Fauna Silvestres, la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, de 2 de febrero de 1971 (Convenio de Ramsar), o la Carta de Aalborg de 1994, que establece criterios sostenibles por ciudades en Europa.

Debemos volver a recordar que, durante la tramitación parlamentaria de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se introdujo un segundo párrafo en el artículo 13.4 —incorporado ahora al texto refundido de 2008— con la intención de evitar la reducción o exclusión injustificada de terrenos considerados espacios naturales protegidos o espacios incluidos en la Red Natura 2000. Ello sólo será posible cuando quede demostrado científicamente que los cambios en los mismos obedecen a su evolución natural. La alteración deberá someterse a información pública y, en el caso de modificaciones que afecten a espacios integrados en la Red Natura 2000, será necesaria la aceptación de la Comisión Europea. El primer párrafo de este artículo 13.4 se remite a la legislación propia de los terrenos con valores susceptibles de protección para regular su utilización y defensa, que estará siempre orientada a su preservación. En esta misma línea y siguiendo lo ya establecido en algunas normas urbanísticas autonómicas, la Disposición Adicional Sexta LS08 establece, con el fin de evitar la provocación de incendios con fines especulativos, que los terrenos incendiados se mantendrán en situación de suelo rural y estarán destinados al uso forestal, al menos durante 30 años,

salvo en los casos excepcionales previstos en el artículo 50 de la Ley de Montes.

Por poner algún ejemplo de problemas de articulación entre urbanismo y medio ambiente, se pueden leer las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006, Ar. 2007/174 (caso Navas del Marqués), del Tribunal Supremo de 24, 26 y 31 de diciembre de 2001, Ar. 10129 y 1490 a 1492 de 2002 (caso del almacén de residuos de la Central Nuclear de Trillo⁷⁴) o, más recientemente, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 8 de enero de 2008, Ar.107929 (caso de la estación de esquí de San Glorio). En esta última sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación ecologista contra el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, de la Junta de Castilla y León que pretendía modificar el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el PORN de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, con la intención de alterar el régimen de protección del parque para mejorar la economía local, a través del incremento del turismo que se podría producir mediante el establecimiento de estaciones de esquí alpino hasta entonces prohibidas. La sentencia considera que no queda acreditado en el expediente que se haya producido una variación de las circunstancias ambientales y socio-económicas tenidas en cuenta al elaborar inicialmente el PORN, que permitan un cambio en las condiciones de protección del parque, ni que se haya valorado la repercusión de los cambios previstos sobre su protección, conservación, mejora y utilización racional. Por tanto, es la falta de motivación de la decisión la que provoca su nulidad⁷⁵.

⁷⁴ Sobre este problema pueden consultarse mis trabajos «La gestión de los residuos radiactivos en España: el ATI de la Central Nuclear de Trillo», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 4, 2003, págs. 67 a 85; «Estudio del artículo 244.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, a la luz del conflicto sobre el almacén de residuos radiactivos de la Central Nuclear de Trillo», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 33, 2002, págs. 139 a 169.

⁷⁵ La sentencia, de gran interés, recuerda que los informes de especialistas demuestran que las modificaciones pretendidas serían incompatibles con la conservación del espacio natural y que la viabilidad económica de una estación de esquí alpino en ese lugar es muy dudosa tanto por los cambios climáticos que se están produciendo como por sus propias circunstancias físicas. Además afirma que «al justificar la Modificación en esas propuestas encaminadas a mejorar la situa-

Algunas normas autonómicas, además de establecer ciertos estándares urbanísticos (o criterios de mínimos en infraestructuras, equipamientos y servicios en función de los metros cuadrados de edificación residencial) en orden a garantizar la calidad de vida, intentan asegurar la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer las nuevas necesidades provocadas por los incrementos en las demandas de agua generados por los procesos urbanísticos. Por esta misma razón, el artículo 10.c) LS08 obliga a los poderes públicos a atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, movilidad, *eficiencia energética*, *garantía de suministro de agua*, prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, *prevención y protección contra la contaminación* y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente. La garantía del suministro de agua es, pues, una condición para que la ejecución de los planes urbanísticos se pueda llevar a cabo. En este sentido hay que recordar que el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto re-

ción socioeconómica de la zona se están alterando, sin justificación alguna y de forma ilegal, los criterios tenidos en cuenta al elaborar el PORN, cuya finalidad (art. 2) es establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del Espacio Natural litigioso... Con lo expuesto se quiere poner de relieve que, si el planificador decidió que era necesario para hacer efectivo el objetivo prioritario del PORN prohibir las estaciones de esquí alpino y consideró que éstas eran incompatibles con el régimen de protección que establecía, no puede posteriormente, sin una justificación adecuada, contravenir la decisión anterior en una cuestión no regida por la discrecionalidad ni amparada por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (*ius variandi*), pues la posibilidad de introducir modificaciones está limitada por el propio PORN al caso en que hayan variado las circunstancias y criterios tenidos en cuenta anteriormente. Es, además, a la Administración que toma esa decisión a la que corresponde justificar esa decisión posterior en el expediente y, ahora, en el proceso, lo que no ha hecho, en otras palabras, no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que no se dan las circunstancias que justifican la modificación. Esa justificación adecuada comporta que mediante los informes y estudios técnicos o científicos correspondientes se acredite que desde el año 2000 al 2005 han cambiado suficientemente las circunstancias o criterios que han determinado su aprobación, se insiste en que lo que ha de probarse es que los recursos naturales y ecosistemas existentes en el ámbito del PORN han variado y su conservación y protección —que es el objetivo prioritario del PORN y de la declaración por Ley de Parque Natural— no exige la prohibición de las estaciones de esquí alpino... Es ilegal la preeminencia que al desarrollo económico-social se otorga en la modificación impugnada sin examinar y evaluar previamente su compatibilidad con la conservación, protección y mejora de los recursos naturales y ecosistemas existentes en el Espacio Natural».

fundido de la Ley de Aguas, establece que las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo sobre los planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico, zonas de servidumbre y policía. El informe se entiende negativo cuando no se emita dentro de plazo. Este trámite no será necesario cuando nos encontremos ante actos y ordenanzas dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo del organismo de cuenca. Añade, además, que cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer las demandas⁷⁶. Esta fórmula ha sido adoptada por el artículo 15.3.a) LS08, por el que, en la fase de consultas dentro de la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá recabarse el informe de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico⁷⁷. Ya la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 14 de febrero de 2006, Ar. 108768, declaró la invalidez de un Plan Parcial en Salamanca porque no se había aportado la documentación necesaria para justificar la disponibilidad de recursos para el abastecimiento de agua. También, otra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de febrero de 2006, Ar. 222013, considera que lo que no podrá hacerse, en tanto no se subsanen materialmente ciertos condicionantes sobre disponibilidad de recursos hídricos, será la ejecución del plan y afirma que «el hecho de condicionar la ejecución del sector no incide en la validez del planeamiento

⁷⁶ El artículo 40.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, tras afirmar que la política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones Públicas, afirma que *la gestión racional y sostenible del recurso* será una cautela que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite.

⁷⁷ Véase las críticas que realiza FANLO a esta regulación en «Aguas», *op. cit.*, págs. 1093 y 1097. Sobre los problemas derivados de la utilización urbanísticamente sostenible del agua véase el estupendo trabajo de JORGE AGUDO GONZÁLEZ, *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007.

aprobado, sino que afectará a su eficacia, sin que pueda compartirse la conclusión de la actora en el sentido de que con la publicación de la aprobación definitiva se dota de ejecutividad al nuevo planeamiento, pues precisamente la misma aprobación del planeamiento condiciona su ejecución al cumplimiento de determinada condición».

Con esa misma intención de garantizar una calidad de vida sostenible y unas necesidades adecuadas de agua y energía, junto al objetivo de preservar los recursos naturales y el litoral, algunas Comunidades Autónomas —sobre todo Baleares y Canarias— están introduciendo medidas para contener los desarrollos turísticos en determinadas zonas, pues la política territorial del turismo, que tantos beneficios está proporcionando a corto plazo, muestra día a día su incapacidad para contribuir a un modelo de desarrollo sostenible. Estas medidas de ordenación territorial del turismo pretenden limitar la ocupación del territorio y la densidad de población, así como mejorar la calidad y los recursos turísticos⁷⁸. Ello se consigue básicamente limitando la superficie ocupada para usos turísticos —es decir, estableciendo lo que se denomina una capacidad de carga que viene dada por un conjunto de factores que permiten el uso turístico satisfactorio de una zona sin perjudicar a la población residente ni al medio natural—, y limitando clasificaciones de suelo que permitan una transformación urbanística de zonas que impiden la expansión de municipios desarrollados. Basten como ejemplo la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de campos de golf en la Comunitat Valenciana, y el artículo 120.2 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, según el cual, «las Directrices de Ordenación del Turismo tendrán por objeto inducir el cambio de los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, que cubra las necesidades actuales de los turistas y de la sociedad canaria, protegiendo y mejo-

⁷⁸ Véanse OMAR BOUZZA ARIÑO, *Ordenación del Territorio y Turismo*, Atelier, Barcelona, 2006; *Planificación turística autonómica*, Reus, Madrid, 2007. PILAR JUANA GARCÍA SAURA, *Desarrollo sostenible y turismo*, Aranzadi, Pamplona, 2007. JAVIER SOLA TEYSSIERE, *Ordenación Territorial y Urbanística de las zonas turísticas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005. LUIS FAJARDO SPÍNOLA, «Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 212, 2004.

rando las perspectivas de futuro, de modo que queden cubiertas las necesidades económicas, sociales y estéticas, manteniendo al mismo tiempo la integridad cultural, el paisaje, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas vivos». A este objetivo contribuye, sin ninguna duda, la aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, a la que ya hemos hecho referencia.

Entre las medidas normativas más recientes que tratan de lograr un urbanismo más sostenible, se encuentran también aquellas que afectan al importante sector de la edificación⁷⁹. Junto al Plan de Energías Renovables de España 2005-2010, a la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España 2004-2012 y al Código Técnico de la Edificación⁸⁰ —que contiene un importante Documento Básico sobre Ahorro de Energía (HE) y otro sobre Salubridad (HS) en los que se introducen medidas orientadas a lograr un consumo energético y de agua sostenibles—, se ha puesto en funcionamiento un sistema de certificación energética de edificios de nueva construcción, que aparece regulado en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero y que transpone parcialmente la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, relativa a la Eficiencia Energética de los Edificios. La transposición de esta Directiva se completa con la entrada en vigor, el 29 de febrero de 2008, del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios (RITE). Asimismo, distintas Comunidades Autónomas fomentan la construcción de viviendas bioclimáticas y mantienen normativas propias en materia de energías renovables y eficiencia energética⁸¹. Más recientemente se ha aprobado el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se introduce en el Código Técnico

⁷⁹ Véase FRANCISCO JULIO ARENAS CABELLO, *El impacto ambiental en la edificación. Criterios para una construcción sostenible*, Edisofer, Madrid, 2007. RAMÓN MARTÍN MATEO, «La edificación sostenible», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, 2005, págs. 15 a 26. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Urbanismo y edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico», *Práctica urbanística*, núm. 56, 2007, págs. 17 a 33.

⁸⁰ Téngase en cuenta que al organismo que va a velar por la correcta aplicación y actualización del CTE se le ha puesto el nombre de Consejo para la Sostenibilidad, la Innovación y la Calidad en la Edificación.

⁸¹ Véase como ejemplo la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

de la Edificación el Documento Básico de Protección frente al Ruido (HR), que había quedado pendiente y que enumera las instrucciones técnicas que tratan de garantizar esta exigencia básica de las edificaciones y, en consecuencia, intenta minimizar los riesgos para la salud y el medio ambiente de la contaminación acústica. Paralelamente, el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, ha desarrollado, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de Ruido. Esta norma modifica el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, por la que se transpone a nuestro ordenamiento la Directiva 2002/49/CE. Dicha Directiva marca una nueva orientación respecto de la concepción de la contaminación acústica en la normativa de la Unión Europea, al considerar el ruido ambiental como un producto derivado de múltiples emisiones que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica inadecuados desde el punto de vista ambiental y sanitario⁸².

⁸² El artículo 10 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, prevé la delimitación de zonas de servidumbre acústicas en áreas urbanizadas existentes, en cuyo caso se elaborará simultáneamente un plan de acción. A la hora de realizar una nueva infraestructura o equipamiento que afecte a una zona con servidumbre acústica, la declaración de impacto ambiental deberá especificar las medidas que resulten económicamente proporcionadas, tomando en consideración las mejores técnicas disponibles, con el fin de que en el interior de las edificaciones se alcancen unos niveles de inmisión acústica compatibles con su uso característico. Por otro lado, todas las figuras de planeamiento incluirán de forma explícita la delimitación correspondiente a la zonificación acústica de la superficie de actuación. Las modificaciones, revisiones y adaptaciones del planeamiento general que contengan modificaciones en los usos del suelo conllevarán la necesidad de revisar la zonificación acústica en el correspondiente ámbito territorial. Lo mismo sucederá cuando, con motivo de la tramitación de planes urbanísticos de desarrollo, se establezcan los usos pormenorizados del suelo (art. 13). Téngase en cuenta el artículo 17 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en virtud del cual la planificación y el ejercicio de competencias estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio o en el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en la Ley y en su normativa de desarrollo. Véanse LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Medio ambiente sonoro», en JOSÉ ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, op. cit., págs. 481 a 494; «El ruido y el urbanismo», en LUIS MARTÍN REBOLLO y ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, op. cit., págs. 1202 y ss. MARÍA LUISA MARTÍN MORALES, «Incidencia del Ruido», en *Estudios de Derecho Judicial (Medio Ambiente Urbano)*, núm. 82, 2005, págs. 49 a 72, entre las sentencias recientes relacionadas con diversos aspectos de la contaminación acústica puede verse la STS de 12 de noviembre de

Veamos, finalmente, un último ejemplo importante de articulación práctica entre urbanismo y medio ambiente. En numerosas ocasiones es necesario obtener determinadas autorizaciones concurrentes para ejercer una determinada actividad. Así, por ejemplo, para la instalación de una central de generación de energía eléctrica de carácter térmico o de ciclo combinado se precisa la obtención de licencias y autorizaciones a otorgar por las Administraciones competentes en materia de industria y energía, aguas, medio ambiente atmosférico, urbanismo, residuos peligrosos, etc. Para facilitar y agilizar su gestión, la tramitación de estas licencias y autorizaciones se concentra en un solo procedimiento que se tramita y resuelve coordinadamente por una sola autoridad. En nuestro país, esta solución recibe el nombre de *autorización ambiental integrada*, que se regula por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación⁸³, la cual transpone a nuestro ordenamiento la

2007 que aprecia la inactividad de un Ayuntamiento en un supuesto de contaminación acústica derivada de actividades industriales que atenta contra el derecho a la intimidad individual y familiar en el ámbito domiciliario.

⁸³ Esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto. El Consejo de Estado, en su informe sobre el Anteproyecto de Ley (Dictamen núm. 1781/2001, de 20 de septiembre), calificó el procedimiento de autorización ambiental integrada como de *ventanilla única*, al decir: «Por ello, el establecimiento de un procedimiento integrado, de «ventanilla única», que evite la duplicación de trámites, las pugnas entre Administraciones y las prolongadas demoras en la resolución —además de venir impuesto por la normativa comunitaria— merece un juicio favorable, siempre y cuando se respete el orden de competencias derivado de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía...». Sobre el régimen de la AAI véanse ANTONIO FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ecoiuris-La Ley, Madrid, 2004. JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Atelier, Barcelona, 2004. GERMÁN VALENCIA MARTÍN (et al.), *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Aranzadi, Navarra, 2003. FRANCISCO DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y ÁNGEL MARÍA RUIZ DE APODADA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002. BLANCA LOZANO CUTANDA, «Voz: Autorización Ambiental Integrada», en *Diccionario de Derecho Ambiental*, op. cit., págs. 114 a 132. CARMEN CHINCHILLA MARÍN, «La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación», en DIEGO JOSÉ VERA JURADO (dir.), *El medio ambiente urbano*, op. cit., págs. 225 a 260. CONSUELO ALONSO GARCÍA, «El procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Inte-

Directiva 96/61/CE (más conocida como Directiva IPPC, *Integrated Pollution Prevention and Control*). Esta Ley, cuyo Reglamento de desarrollo se ha aprobado por Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, define dicha autorización como «la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular». Las grandes instalaciones industriales de titularidad pública o privada sometidas a dicha autorización se relacionan en el Anejo I de la Ley (refinerías de petróleo y gas, ciertas instalaciones químicas, instalaciones de incineración de residuos municipales con capacidad de más de tres toneladas por hora, etc.), quedando excluidas las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo o experimentación de nuevos productos y procesos. Nos encontramos ante un sistema integrado de control y prevención de cualquier tipo de contaminación, ya que para autorizar una determinada actividad se toman en consideración *todas* las posibles emisiones contaminantes que puedan producir determinadas industrias y se obliga a utilizar las mejores técnicas disponibles⁸⁴ (BATs, *best available technologies*). Se pretende con ello impedir la transferencia de la contaminación entre los distintos ámbitos del medio ambiente.

El procedimiento para su concesión pretende asegurar la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. Por ello, este sistema integra, en un solo acto de intervención administrativa, to-

grada», *Justicia Administrativa*, núm. 19, 2003; «La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada», en JOSÉ ESTEVE PARDO (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, *op. cit.*, págs. 37 a 57.

⁸⁴ Entendiendo por disponibles las que sean aplicables en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.

das las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles (art. 11). En palabras del Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de enero de 2008, nos encontramos ante una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento. Dicho procedimiento comprenderá los siguientes trámites, que se inician una vez presentada la solicitud ante el órgano designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación: análisis previo de la documentación presentada y, en su caso, requerimiento al solicitante para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos exigidos según lo establecido en el artículo 12 de la Ley; información pública; solicitud de informes y declaración de impacto ambiental, en su caso; propuesta de resolución; audiencia a los interesados; traslado de nuevo a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que vuelvan a manifestar lo que estimen conveniente; resolución y, finalmente, notificación y publicidad. Teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento podemos entender que el plazo máximo para resolver las solicitudes de estas autorizaciones sea de diez meses, pasado el cual sin haberse notificado resolución expresa se entenderán desestimadas (el artículo 8 de la Directiva 96/61/CE se exige de forma expresa que este tipo de instalaciones cuenten con un permiso escrito en el que se incluya el condicionado ambiental de su funcionamiento, lo que impide la aplicación del silencio positivo). La autorización deberá precisar los numerosos extremos que se recogen en el artículo 22 de la Ley. En cuanto a su duración, las autorizaciones ambientales integradas se concederán por un plazo máximo de ocho años y se renovarán por períodos sucesivos, previa solicitud del interesado, con la peculiaridad de que, en estos casos, si el órgano competente no contesta a la solicitud de renovación de la autorización dentro del plazo, ésta sí se entenderá estimada por silencio positivo. En el caso en que se produzcan modificaciones sustanciales en la instalación con posterioridad a su autorización, éstas no se podrán llevar a cabo hasta contar

con una nueva autorización ambiental integrada, mientras que en el resto de los casos, cuando se trate de cambios menores, bastará con una comunicación al órgano autonómico competente⁸⁵.

El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación por alteraciones sustanciales, precederá en su caso a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias y para las que el interesado no tiene que presentar otra solicitud diferente, pues, como acabamos de decir, será la Comunidad Autónoma la que dé traslado directamente de la misma a los órganos competentes de otras administraciones mediante la solicitud de informes vinculantes. De este modo, para facilitar la coordinación entre las distintas Administraciones y sin perjuicio de que las autoridades municipales se vean sujetas a los condicionantes ambientales establecidos, los Ayuntamientos deben presentar dos informes: uno sobre la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y otro sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia⁸⁶, sin perjuicio del pronunciamiento final sobre la propia concesión de la licencia⁸⁷. Cuando la puesta en marcha de la instalación

⁸⁵ La autorización ambiental integrada podrá, también, ser modificada de oficio en aquellos supuestos en que, aun sin modificarse las condiciones técnicas de la instalación, la contaminación que produzca haga conveniente revisar los valores límite de emisión como consecuencia de cambios en las mejores técnicas disponibles o cuando razones de seguridad hagan necesario emplear otras técnicas. Igualmente, podrá modificarse de oficio la autorización ambiental integrada cuando el organismo de cuenca correspondiente estime que concurren causas para ello, de acuerdo con lo establecido en la legislación de aguas.

⁸⁶ El artículo 15 exige este informe en el breve plazo de treinta días. Si fuese negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones. Según el artículo 5 del Reglamento de la Ley, dicho informe es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible, pero las cuestiones sobre las que se pronuncie vincularán al ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles.

⁸⁷ Téngase en cuenta que, de acuerdo con el artículo 29, el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. Véanse las críticas de LOZANO CUTANDA a esta falta de integración plena en «Voz: Autorización Ambiental Integrada», *op. cit.*, págs. 120 a 122. Véase también JUDITH DOMINGUEZ SERRANO, «Coordinación de la autorización ambiental integrada con otros instrumentos de intervención ambiental: la licencia de actividades classifica-

implique la realización de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, la resolución administrativa en la que se plasmaba la autorización de vertidos, que hasta el momento venían otorgando las Confederaciones Hidrográficas, se traslada a la autorización ambiental integrada que otorgan las Comunidades Autónomas, pero sin que en ningún momento ello signifique una merma de las competencias que ostenta el Estado en esta materia⁸⁸. Por otro lado, la Ley contempla mecanismos de colaboración interadministrativa para los casos en que el anterior informe vinculante no sea emitido dentro del plazo, de tal forma que, por un lado, se le concede un nuevo plazo a requerimiento urgente del órgano autonómico, y, por otro, se admite que aunque el mencionado informe sea emitido fuera de plazo deba ser tenido en cuenta siempre que se reciba antes del otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Finalmente, las Comunidades Autónomas incluirán en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada las actuaciones en materia de evaluación ambiental que resulten de su competencia y las exigidas por la normativa sobre riesgos de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, y aquellas otras previstas en su normativa ambiental. Igualmente, cuando corresponda a la Administración General del Estado la competencia para formular la declaración de impacto ambiental se remitirá una copia de la misma al órgano autonómico, que deberá incorporar su contenido a la autorización ambiental integrada⁸⁹. En estos casos, además, se reconoce expresamente la posibilidad de utilizar fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas mediante figuras como, entre otras, la encomienda de gestión.

Ante un procedimiento tan complejo para otorgar la autorización ambiental integrada, que coordina e integra diferentes actos admi-

das», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, 2003, págs. 131-151. La autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras. Ésta también sustituye a la autorización administrativa de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera a la que se refieren los artículos 13 y 14 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera (Disposición Adicional Segunda de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre).

⁸⁸ La Disposición Final Segunda de la Ley modificó en este sentido el artículo 105.2.a) y la Disposición Adicional Décima del texto refundido de la Ley de Aguas. Véanse los artículos 9 y 10 del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril.

⁸⁹ Sobre esta integración véanse los artículos 11 a 13 del Reglamento de la Ley aprobado por el Real Decreto 509/2007.

nistrativos de Administraciones diversas, la Ley 16/2002 ha establecido un régimen singular de impugnación para los supuestos en los que se hayan emitido informes vinculantes. Según su artículo 24, cuando un informe preceptivo y vinculante impidiese el otorgamiento de la autorización, en la medida en que decide indirectamente el fondo del asunto, podrá ser recurrido, en vía judicial o administrativa, según corresponda, independientemente de la resolución que ponga fin al procedimiento. En cambio, cuando el informe vinculante sea favorable pero sujete la autorización a condiciones con las que no estuviera de acuerdo el solicitante, éstas estarán necesariamente incorporadas en la resolución que ponga fin al procedimiento mediante el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, por lo que si el recurso que procediera tuviera carácter administrativo se interpondrá directamente contra dicha resolución del órgano autonómico, que deberá dar traslado del recurso al órgano que hubiera informado. Por último, cuando en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución del órgano autonómico que pusiera fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones que afecten a los informes preceptivos y vinculantes, se establece que la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme al artículo 21.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a fin de posibilitar la defensa de la legalidad de los citados informes por la propia Administración autora de los mismos, así como su disposición del objeto del proceso a través de figuras como el allanamiento o la transacción judicial. Como dice CHINCHILLA MARÍN, en estos casos, el informe vinculante sólo es el cauce de expresar una decisión, con contenido resolutorio, que finalmente se integra en la autorización como el resto del contenido de la misma⁹⁰.

6. CONCLUSIÓN

La protección jurídica medioambiental recibió en España un impulso definitivo con la integración de España en lo que hoy es la Unión Europea, pues, en el Derecho comunitario, se ha ido consolidando la tutela del medio ambiente como una de las funciones básicas de la Comunidad, hasta el punto de que, en la actualidad, la

⁹⁰ CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *op. cit.*, pág. 252.

mayoría de las normas ambientales españolas tienen por objeto la incorporación del Derecho de la Unión Europea. En nuestros días, ante las serias alertas lanzadas desde la comunidad científica, el logro de un desarrollo sostenible se ha convertido en objetivo prioritario de las políticas de la Unión⁹¹, lo que repercute directamente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Como consecuencia, el principio de urbanismo sostenible preside en la actualidad cualquier normativa o actuación urbanística que pretenda llevarse a cabo y es defendido por los órganos judiciales nacionales y comunitarios.

En consecuencia, la normativa ambiental contribuye claramente, desde un punto de vista jurídico, a limitar las agresiones ambientales que son consecuencia de procesos urbanísticos⁹². Sin embargo, en la práctica, la aplicación de esa normativa no es fácil, como ha señalado el Parlamento Europeo en su Resolución de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. El Parlamento expresa «su más enérgica condena y oposición a los macroproyectos de urbanización emprendidos por empresas constructoras y promotores inmobiliarios, proyectos que no responden en absoluto a las necesidades reales de las ciudades y los pueblos afectados, son insostenibles en el plano ambiental y tienen un impacto desastroso en la identidad histórica y cultural de las zonas afectadas». Además, considera imperativo tomar medidas adecuadas que garanticen la correcta aplicación y el adecuado respeto de la Directiva marco del agua en lo que se refiere a los grandes proyectos urbanísticos.

En los últimos años ha habido un esfuerzo normativo importante en nuestro país, tanto a nivel estatal como autonómico, y tanto a nivel estrictamente urbanístico como ambiental. La normativa urbanística española más reciente pretende impedir las agresiones ambientales originadas por algunos procesos urbanísticos, colocando en lugar prioritario al principio de urbanismo sostenible y fijando una

⁹¹ Como demuestra la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del Medio Ambiente mediante el Derecho Penal, COM(2007) 51 final.

⁹² Pueden verse distintos ejemplos de recientes agresiones urbanísticas al medio ambiente en <http://urbanismopatasarriba.blogspot.com/>.

serie de reglas que permiten a los Tribunales mejorar el control de la discrecionalidad en la elaboración del planeamiento urbanístico y proteger, en consecuencia, los valores ambientales de nuestra sociedad. Sin duda que a ello también contribuye la puesta en marcha de las últimas novedades legislativas en la materia, así como la reciente creación de una Fiscalía Especial de Medio Ambiente y Urbanismo⁹³ y de una unidad de la Guardia Civil (Grupo de Delitos Urbanísticos) especializada en urbanismo, que complementa al SEPRONA.

La legislación actual, aunque precise de mejoras y adaptaciones es, en nuestra opinión, suficiente para garantizar un urbanismo más sostenible, pero su correcta aplicación y respeto depende de la voluntad política de quienes están al frente de las distintas Administraciones y del sentido común de los distintos agentes que actúan en el sector, cuya conciencia y voluntad resultan aquí determinantes. Otra cosa es el eterno debate sobre la revisión y mejora del sistema de financiación local, que parece estar en la sombra de algunos de los distintos escándalos de corrupción urbanística. Al igual que ha habido numerosos casos de urbanismo insostenible, también muchos Ayuntamientos, a veces con menos recursos que otros, han realizado ordenaciones urbanísticas ejemplares —aunque eso, por desgracia, salga menos en los medios de comunicación—.

En todo caso, como prestigiosos juristas han destacado —entre otros BASSOLS COMA o MICHEL PRIEUR— y como se recogió entre las conclusiones del último Coloquio de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico (AIDRU)⁹⁴, no existe una delimitación rígida entre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Debe, pues, postularse, una conexión por integración entre ambas materias, pues «la frontera entre urbanismo y medio ambiente parece por consiguiente no haber existido jamás, sino en el pensamiento de aquellos que creen que el medio ambiente se limita a la flora y a la fauna, y el Derecho urbanístico al espacio urbano»⁹⁵. No cabe duda, por

⁹³ Véase la Instrucción 4/2007, de 10 de abril, del Fiscal General del Estado, sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías.

⁹⁴ *L'environnement dans le Droit de l'Urbanisme en Europe*, Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne), 21 y 22 de septiembre de 2007. Sus actas serán próximamente objeto de publicación en los *Cahiers du Gridauh*.

⁹⁵ MICHEL PRIEUR, «Urbanisme et environnement», *L'Actualité Juridique de Droit Administratif*, número extraordinario sobre *Droit de l'Urbanisme, bilan et*

tanto, que en la actualidad, urbanismo y medio ambiente son dos realidades jurídicas —o, mejor dicho, como dice PÉREZ MORENO, dos ramas del Derecho⁹⁶—, complementarias e inseparables.

perspectives, 1993, pág. 80. Esta cita la recoge BASSOLS COMA en su trabajo *La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible*, *op. cit.*, pág. 678; en la página 679, MARTÍN BASSOLS afirma que la conexión por integración entre el urbanismo y el medio ambiente aparece como un fenómeno irreversible.

⁹⁶ ALFONSO PÉREZ MORENO, *Nuevas ramas del Derecho: Derecho Urbanístico y Derecho Ambiental*, discurso de ingreso en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 2007; en la página 61 de su discurso, el Prof. PÉREZ MORENO, que sintetiza con gran claridad las relaciones entre urbanismo y medio ambiente, considera que el Derecho Urbanístico y el Derecho Ambiental poseen un *substratum* propio que les configuran como nuevas ramas del Derecho y no sólo como difusos capítulos de la tradicional Parte Especial del Derecho Administrativo.

