

E. HINOJOSA MARTÍNEZ* Y P. DOMÍNGUEZ BASCÓN**

* Letrado de la Junta de Andalucía

** Universidad de Córdoba

Medioambiente urbano. Incidencia del entorno ambiental en la legislación urbanística española del siglo XX

RESUMEN

La esencia de la conformación urbana viene presidida en la actualidad por la consideración del entorno ambiental, entendido no sólo como objeto sobre el que recae la actuación del hombre y que, consecuentemente, condiciona dicha actuación, sino asimismo como finalidad a obtener, es decir, como fin al que debe tender siempre la acción de los Poderes públicos en esta materia para conseguir una mayor calidad de vida de los ciudadanos. Este trabajo tiene por objeto estudiar la influencia que han ejercido y pueden suponer los problemas medioambientales de la ciudad en el contenido, desarrollo y aplicación del Derecho urbanístico español.

RÉSUMÉ

L'environnement urbain. Incidence du milieu sur le Droit urbanistique espagnol du xxème. siècle.- L'essence même de la configuration urbaine dépend actuellement de la considération que l'on a de l'environnement. Celui-ci étant compris et envisagé non seulement comme objet sur lequel l'homme agit et qui, par conséquent, conditionne le comportement humain, mais également comme finalité à atteindre, c'est-à-dire comme but que doivent viser les Pouvoirs publics dans ce domaine afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Ce travail a pour objet l'étude de l'influence qu'ont exercée et que peuvent suppo-

ser les problèmes de l'environnement de la ville dans le contenu, le développement et l'application du Droit urbanistique espagnol.

ABSTRACT

Urban environment. Its incidence on nineteenth century spanish urbanistic laws.- The essence of urban configuration is currently dominated by the attention to the environment, this attention being considered not only as the object that man's proceedings deal with and which subsequently conditions those proceedings, but as the target to be aimed at, that is to say, the goal the authorities should always keep in mind with respect to this matter in order to obtain a better quality of life for the citizens. The purpose of this paper is to analyse the influence that the environmental problems of the city have exerted and might exert on the content, evolution and application of spanish urban development laws.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Medioambiente urbano. Derecho urbanístico. Impacto ambiental.

Environnement urbain. Droit urbanistique. Impact sur l'environnement.

Urban environment. Urban development law. Environment impact.

I

INTRODUCCIÓN

ÚLTIMAMENTE, y cada vez más, el tema del medio ambiente asociado a la preocupación por su deterioro es objeto de interés a todos los niveles, desde el

científico hasta el divulgativo pasando por el literario, político, etc. Desde que hace aproximadamente tres décadas comenzaron a surgir los primeros colectivos preocupados por solucionar los problemas de degradación del entorno, el interés por las cuestiones medioambientales ha ido creciendo de manera constante. Hacia fina-

les de los años sesenta empieza a plantearse como un problema político más o menos simultáneamente en varios países industrializados, a consecuencia de lo cual algunos se vieron en la obligación de introducir una legislación específica sobre medio ambiente, incluso organizaciones supranacionales como la ONU comenzaron a interesarse por estos temas. Esta preocupación por las actividades de protección ambiental ha evolucionado desde entonces con diversos altibajos, casi siempre relacionados con dificultades económicas coyunturales, hasta llegar a la actualidad en que de nuevo se percibe una mayor concienciación sobre las necesidades ecológicas y un reconocimiento creciente de los beneficios que conllevan las medidas de protección del entorno. Posiblemente no se exagera cuando se afirma que en los años finales del siglo XX los problemas ambientales han llegado a representar la «cuestión social» por excelencia (CORRALIZA RODRÍGUEZ, 1987), y es que la sociedad occidental, en su conjunto, manifiesta hoy día una tendencia creciente a situar estas cuestiones entre aquellas cuya solución se demanda con mayor insistencia. En nuestro país, una muestra palpable de esta preocupación y de la gran importancia que se le concede a la protección ambiental, es que se haya consagrado el derecho al medioambiente mediante su inclusión en el texto constitucional.

Nuestro propósito al realizar este trabajo es estudiar la influencia que han ejercido y pueden suponer los problemas medioambientales de la ciudad en el contenido, desarrollo y aplicación del Derecho urbanístico español en el siglo XX.

II CONCRECIÓN DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

1. PERSPECTIVA SANITARIA DEL URBANISMO

Como es sabido, el siglo XX despierta con el agotamiento de los ensanches provocado no sólo por la continuidad en el proceso de concentración urbana sino asimismo por la deficiente ejecución de los proyectados hasta entonces, que además no sirvieron para remediar la escasez de viviendas de la clase obrera sino para alojar a amplios sectores de la burguesía. En efecto, brevemente conviene recordar que frente a la importancia que durante todo el siglo XIX adquieren las condiciones ambientales que rodean la vida del hombre en el entorno

urbano, como justificación e impulso de las importantes iniciativas adoptadas por los Poderes públicos, las respuestas ofrecidas habían desviado su atención de lo que habría de representar una mayor profundización en la idea de la obtención de la calidad de vida, quedando centrados los esfuerzos en la resolución de los problemas que representaba el choque de las operaciones con el derecho de propiedad y, en consecuencia, en la imposición de nuevos conceptos de utilidad pública y social.

La situación conduce inexorablemente al surgimiento del problema del baraquismo en las zonas adyacentes a los antiguos ensanches, trasladándose del casco de las ciudades al extrarradio el centro de la preocupación respecto de los problemas de higiene y salubridad. Los nuevos problemas quedan patentes en el preámbulo del proyecto de Ley de 1914 sobre creación y régimen de zonas urbanas en las grandes poblaciones, según el cual

«...allí donde la acción urbana no llega por limitaciones de la Ley y de los ingresos municipales o por cualquier otra causa, se acumulan barriadas inmundas y misérrimas, en donde los estímulos de la exagerada economía, alguna vez la codicia explotadora de los propietarios, y siempre las desgraciadas consecuencias de la incultura y la pobreza, van tejiendo una red infecciosa que oprime y contamina las grandes ciudades, dándose el caso de que el contraste más deplorable se ofrezca en España entre el vivir de las grandes poblaciones y el de sus anejos o barriadas extremas...».

Como apunta HORACIO CAPEL (1990, 51), desde finales del siglo XIX y hacia 1920 el problema llegó a ser particularmente agudo en algunas grandes ciudades que habían experimentado un fuerte desarrollo.

Nacen entonces amplias zonas exentas de acción urbanizadora, a las que en un principio trata de extenderse la normativa reguladora del ensanche. Así ocurre con la *Ley de 17 de Diciembre de 1896*, en la que se ordenaba al Ministerio de la Gobernación la redacción de un plan de urbanización del término municipal de Madrid, cuyas previsiones no llegaron a cumplirse. De igual forma, en 1910, 1916 y 1918 se presentan sendas proposiciones de Ley en el mismo sentido, que finalmente no reciben la correspondiente aprobación.

En cualquier caso, este tipo de iniciativas públicas sectoriales forma parte de la extendida preocupación por el problema sanitario, cuya consideración general impulsó la reforma de la legislación sobre la materia, la cual, a su vez, hubo de incidir en amplios sectores como sería el del urbanismo.

Así, ante el fracaso de diversos intentos legislativos realizados desde 1881, por *Real Decreto de 12 de Enero de 1904* se aprueba la Instrucción General de Sanidad, disposición cuya importante incidencia en aspek-

tos urbanísticos abre la llamada *perspectiva sanitaria* del urbanismo.

De acuerdo con la legislación sanitaria, se considera incluida dentro de la higiene municipal

«...la limpieza, trazado, anchura y ventilación de las vías públicas y desinfección de los lugares próximos a ellas o a las viviendas, la vigilancia higiénica de las viviendas, escuelas, espectáculos, industrias, etcétera...».

La normativa de la Instrucción habría de completarse mediante los correspondientes Reglamentos de Higiene Municipal, dictándose a tal fin la *Orden de 12 de Octubre de 1910*, en la que se contenían las Bases Generales a que habrían de ajustarse los Reglamentos Municipales de Higiene. Como señala CARCELER FERNÁNDEZ (1989, 45), la finalidad de defensa de la higiene y salubridad de los asentamientos (es decir la perspectiva sanitaria) es evidente, pero la proyección urbanística de estas medidas resulta asimismo palpable.

En esta misma línea, el problema higiénico-sanitario se proyecta fundamentalmente sobre la clase obrera, cuya estancia en las ciudades es precisamente la causa de aquél. La precaria situación de los obreros trata de paliarse mediante una adecuada política social en materia de vivienda, que tras diversos intentos legislativos culmina con la *Ley de Casas Baratas de 12 de Junio de 1911*. A pesar de la sectorialidad de la iniciativa, la legislación de vivienda incide de forma importante en la perspectiva sanitaria, al autorizar a los Ayuntamientos la expropiación forzosa con destino a la construcción de casas baratas de conjuntos o grupos de viviendas que por sus malas condiciones constituyeran un peligro grave para la salud de la población en general y de los que las habitan en particular.

Esta especial incidencia de las preocupaciones higiénico-sanitarias en el urbanismo, se hace notar con la reforma introducida por la *Ley de 10 de Noviembre de 1921* y el *Reglamento de 8 de Julio de 1922*, a través de la cual se plasma positivamente el concepto de ciudad-jardín, contemplándose la posibilidad de creación de ciudades denominadas «satélites» en cuyo esquema resaltan indiscutiblemente preocupaciones hasta ahora inéditas en relación con la comodidad y salubridad de los habitantes, con especial atención al entorno en el que habrían de situarse. Así, se dispone su ubicación en terrenos provistos de agua potable abundante y de fácil desagüe, se prevén distancias mínimas entre edificaciones (no menos de seis metros), se limita el número de familias (no más de cuarenta por grupo de casas), se detalla con precisión la anchura de las calles (15 metros

para las principales y 10 para las adyacentes), la existencia en ellas de dos andenes laterales (la anchura de cada uno se fija en la cuarta parte de la calle), así como su perfil transversal que habría de ser curvo para la recogida de las aguas en las cunetas laterales. Por otro lado, se previene la parcelación de las manzanas resultantes, destinándose una parcela para cada una de las casas familiares de forma que la superficie edificada no exceda del 25 por 100 de la parcela. La referida normativa contiene también precisas normas respecto de las dotaciones, de modo que habría de contemplarse la existencia de campos para niños y para adultos y casas de baños, y «...si fuera importante...» podría exigirse la existencia de áreas libres, parques, arbolados, pabellones de administración, de enseñanza, reunión, biblioteca, casa cuna, dispensario, puesto de incendios y de socorros y otras análogas. Finalmente, la preocupación por la higiene queda patente en previsión de baños para cada una de las familias, exigiéndose en su defecto que las casas cuenten con un servicio general de baños y duchas susceptible de ser utilizado por los habitantes de dichas casas o cuartos, siempre que ello fuese posible, teniendo en cuenta las condiciones especiales de la localidad.

Junto a la introducción del concepto de ciudad-jardín la normativa sobre casas baratas destaca por la propia configuración que ofrece a las edificaciones, que como es natural resulta ser especial objeto de preocupación sanitaria, hasta el punto de ordenarse que la orientación de las fachadas, cuando no esté subordinada a alineaciones o cuando haya libertad para la elección de la exposición de las fachadas principales, adopte la más conveniente

«...según el clima de cada localidad, a fin de conseguir en el mayor grado posible aire, luz y soleamiento para las habitaciones, y evitar el efecto nocivo de los vientos reinantes, en su acción higrométrica, calorífica y como transportadores de humos, gases, malos olores y gérmenes de enfermedades...».

De igual forma, y con idénticos fines, se prohíbe la existencia de habitaciones sin ventanas, debiendo procurarse que se lleve al interior de las viviendas la mayor cantidad posible de aire, luz y rayos de sol

«...cuya acción microbicida tanto influye en las condiciones de salubridad de aquéllas...».

Con independencia de estas disposiciones sobre casas baratas y volviendo al examen de la normativa general sanitaria, la consecución de sus objetivos tropieza desde un principio con la falta de unidad que origina la encomienda competencial que la Instrucción General realiza en favor de los Ayuntamientos. La dispersión normativa, que no puede paliarse mediante la Orden de

1910 reguladora de las Bases a las que habrían de atenderse los Ayuntamientos, trata de superarse mediante la *Real Orden de 3 de Enero de 1923* por la que se aprueban las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios, en la que se contienen normas sobre ubicación de poblaciones en suelos «salubres», señalándose ciertas condiciones a tomar en consideración en la definición de este concepto (fundamentalmente la sequedad del suelo o la ausencia en él de materias putrescibles). Se insertan asimismo disposiciones similares a las contenidas en la normativa de casas baratas respecto a la conformación de las calles, así como en relación con la configuración y construcción de las habitaciones.

Contenidos sustancialmente similares se insertan en la *Real Orden de 9 de Agosto de 1923* en relación con las condiciones higiénicas de las viviendas, incluyéndose además las condiciones técnico-sanitarias de los proyectos de ensanche y reforma interior, disposición que tendrá la importancia de su generalización mediante la incorporación de su contenido al Reglamento de Obras y Servicios de 1924, que más adelante se referirá.

Por otro lado, la necesaria coordinación de la política sanitaria trata también de lograrse mediante la creación, por *Real Decreto de 11 de Mayo de 1920*, de las Comisiones Central y Provinciales de Sanidad Local, con la misión de estudio y recopilación de información y de proposición normativa sobre la materia.

No obstante, nacidos estos órganos con una función efímera, serán las funciones accesorias que se les asignan las que determinen su ulterior importancia. Estas otras funciones consisten en

«...entender en todos los problemas que afectan al trazado de las nuevas urbes, reformas interiores, ensanches y relación de unas poblaciones con otras, formación de colonias y barriadas obreras, higiene de las construcciones agrícolas y fabriles, estudio y propuesta de disposiciones legislativas y modificación de leyes pertinentes a la materia, con creación de un archivo, biblioteca y museo consagrados a la sanidad urbana y rural...».

Con la atribución y el ejercicio de tales funciones, las Comisiones constituyeron un elemento orgánico fundamental en materia urbanística. Como ha señalado T. R. FERNÁNDEZ (1995, 19), al esquema orgánico constituido por las Comisiones Provinciales y Central de Sanidad Local corresponderá en lo sustancial la orientación de la política urbanística y la tutela de su ejecución. La incidencia de los aspectos sanitarios en el urbanismo llega a ser de tal grado, que la organización sanitaria no sólo influye decisivamente en la política urbanística del momento sino que constituye el germen de la organización administrativa urbanística ulterior hasta nuestros días.

La obra legislativa municipal de la Dictadura de Primo de Rivera, constituida por el *Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto Ley de 8 de Marzo de 1924* y desarrollado en la materia por el *Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, aprobado por Real Decreto de 14 de Julio de 1924*, se limita con escasas novedades a asumir, sintetizándola, la normativa hasta entonces vigente, manteniendo plenamente la perspectiva sanitaria del urbanismo.

En este sentido, el Estatuto Municipal apenas realiza aportación alguna digna de reseñar, no obstante lo cual el conjunto de la legislación de la época tiene la virtud de configurar la materia como un todo orgánico, incorporando una clara visión unificadora hasta entonces dispersa en una infinidad de disposiciones de la más variada gama. Como señala M. BASSOLS COMA (1973, 494), se trata de una valiosa recopilación —hasta aquel momento no alcanzada— de los preceptos urbanísticos anteriormente dispersos en textos legales dictados en distintas épocas y de diverso rango normativo, que quedan entonces sistematizados con gran coherencia y, lo que es más importante, articulando al efecto un régimen jurídico unitario.

Pero, como se indicó, las preocupaciones sanitarias permanecen en los referidos textos, hasta el punto de limitarse a incorporar a su contenido el de las disposiciones vigentes. En lo que ahora importa, y además de la recepción de otras materias al modo regulado en normativas anteriores (ensanche, reforma interior, expropiación forzosa), en lo referente a usos, emplazamientos de actividades y configuración de calles y edificios el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 incorpora las importantes disposiciones contenidas en las Reales Órdenes de 3 de Febrero de 1923 sobre Instrucciones Técnico Sanitarias para los pequeños Municipios, y de 9 de Agosto del mismo año sobre condiciones higiénicas de las viviendas y condiciones técnico sanitarias para el ensanche y reforma interior de poblaciones.

Las previsiones del Reglamento en esta materia se refieren al establecimiento de limitaciones de la superficie destinada a edificación, reserva de terrenos para zonas libres, configuración de manzanas y casas, previendo asimismo la existencia de patios interiores y regulando la conformación de las calles.

La única novedad a destacar consiste en la aparición en el Reglamento de 1924 del concepto de zonificación, perfilándose como «*especialización de zonas*». En efecto, con una también evidente preocupación higiénico-sanitaria el Reglamento ordena que en la redacción de los

proyectos de ensanche o extensión de poblaciones se estudie detenidamente el

«...emplazamiento de monumentos y edificios, agrupando por Secciones o barrios, las construcciones de la misma naturaleza (especialización de zonas), situándolos en lugar adecuado al servicio que han de prestar, y reservando determinados sectores para las fábricas y establecimientos industriales, y especialmente para los considerados como insalubres, incómodos o peligrosos...» (artículo 6.c).

Por *Real Orden de 17 de Noviembre de 1925* se aprueba el Reglamento de «*establecimientos clasificados (incómodos, insalubres y peligrosos)*», que se elabora como complemento del Reglamento de 1924, destacando también en él la perspectiva sanitaria.

III

CONCEPCIÓN GLOBAL DEL URBANISMO

1. LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL DE POSGUERRA

Las tendencias que hacía años habían aflorado entre los estudiosos del urbanismo, empiezan ya a manifestarse en el Derecho positivo, apreciándose en este sentido desde el período de posguerra una clara voluntad globalizadora de la normativa urbanística, con el correlativo abandono de su hasta entonces marcado matiz sanitario.

De esta forma, el núcleo central de la legislación de Régimen Local, constituido por la *Ley de Bases de 17 de Julio de 1945*, contiene dos elementos fundamentales a tener en cuenta.

De un lado, quizás su principal innovación en relación con la nueva tendencia apuntada, destaca la contemplación por primera vez en España de la idea de un plan global para cada municipio, con abandono de la visión parcial que representaba el ensanche y el saneamiento y reforma interior. Según la Base XVI de la Ley

«...en todo municipio se formará, en el plazo máximo de tres años, un plan completo de urbanización que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas las superficies libres...».

Aunque el desarrollo de tales previsiones resultó ciertamente restrictivo en relación con las posibilidades que se manifestaban, su incorporación a la legislación urbanística acredita de forma patente la orientación de las tendencias, decididas plenamente a la concepción global de urbanismo y al abandono de la exclusividad de la idea de lo sanitario.

Con esta misma orientación, a un nivel más particular aunque no por esto de menor importancia efectiva y

práctica, la Ley de Bases de 1945 introduce una importante novedad en la estructura organizativa. En efecto, la Base XL de la Ley atribuye las funciones correspondientes a las Comisiones Provinciales de Sanidad Local a unos nuevos órganos: las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Las Comisiones quedaron formalmente configuradas como órganos de la Diputación Provincial, aunque sus miembros casi en su totalidad pertenecían a la Administración estatal, con participación de funcionarios de las diversas Delegaciones Provinciales ministeriales. Los órganos sanitarios, a los que hasta el momento se atribuía el control de la materia urbanística, quedan sustituidos en tales funciones por otros distintos en cuya composición queda patente aquella voluntad generalizadora. Como se verá más adelante, la tendencia se acentúa aún más si cabe al excluirse los aspectos sanitarios de los órganos generales con competencias urbanísticas.

Por lo demás, el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por *Decreto de 16 de Noviembre de 1950*, se mantiene en la línea apuntada, con la creación de la Comisión Central de Urbanismo que asume a ese nivel funciones análogas a las de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, sustituyendo a la Comisión Central de Sanidad.

2. LEY DEL SUELO DE 1956 Y POSTERIORES REFORMAS

En último extremo, las tendencias globalizadoras del urbanismo desembocan en la propia sustantivación de su regulación, lo que tiene lugar mediante la promulgación de la *Ley de 2 de Mayo de 1956*, del Suelo y Ordenación Urbana, que, como se ha dicho, constituye el «...verdadero acta de nacimiento del Derecho Urbanístico Español...» (GARCÍA DE ENTERRÍA-PAREJO ALFONSO, 1981, 94), afirmación que descansa en la visión total y unitaria de las instituciones urbanísticas. Como señala M. B. BLANQUER (1993, 62), si hasta entonces el poder político-administrativo fue abordando cada una de las facetas que incidían en lo urbano

«...con intervenciones sectoriales, conformando precedentes urbanísticos, pero carentes de sentido unitario y omnicomprensivo de lo que debe ser una ciudad, cuando se aborda la Ley del Suelo no se produce un invento legal, sino el descubrimiento que parte de la realidad fáctica y jurídica en que todos los precedentes son datos a tener en cuenta...».

La Ley, además, presentaba importantes avances técnicos, incorporando instrumentos concretos propios no importados del extranjero.

No obstante, el sistema de la Ley —que gira en torno a la fijación del estatuto de la propiedad urbana mediante la definición a través de los Planes, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Ley, de las facultades, limitaciones y obligaciones derivadas de la propiedad del suelo—, es víctima de su propio rigor y coherencia interna. Como expone T. R. FERNÁNDEZ (1995, 24), la falta de actividad planificadora de los poderes públicos determinó el surgimiento de mecanismos *ad hoc* extraños al planeamiento urbanístico (fundamentalmente las actuaciones urbanísticas urgentes) tendentes, en sustitución de la ordinaria labor atribuida en principio a los Planes, a la creación de suelo susceptible de ser edificado.

La reforma tiene lugar por la *Ley 19/1975, de 2 de Mayo*, introduciendo importantes modificaciones que se dirigen a perfeccionar el sistema de la Ley de 1956 pero no a rectificarlo o abandonarlo, aprobándose posteriormente, por Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril, el Texto Refundido de la legislación vigente sobre la materia.

IV

EL MARCO CONSTITUCIONAL. SITUACIÓN ACTUAL

I. INCIDENCIA GENERAL DEL ESQUEMA CONSTITUCIONAL

La última etapa del proceso evolutivo viene presidida por la inauguración del régimen constitucional y democrático con la promulgación de la Constitución de 1978, circunstancia que, aun cuando no impone un cambio directo en el sistema hasta entonces vigente, sí representa una sustancial variación del trasfondo jurídico y social.

En este sentido, la incidencia constitucional en el marco jurídico contemplado puede buscarse en dos planos diversos.

De un lado, desde un punto de vista material, la Constitución de 1978 recoge en su seno todo un conjunto de disposiciones que deben ser siempre observadas por los poderes públicos. Baste reseñar en este sentido el reconocimiento constitucional de la función social de la propiedad como delimitadora de su contenido, de acuerdo con las leyes (artículo 33 CE), del derecho a la protección de la salud (artículo 43.1 CE), del acceso a la cultura (artículo 44 CE), del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado así como del deber de conservarlo, imponiéndose a los poderes públicos

el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (artículo 45 CE). Se impone también a los Poderes públicos la garantía de la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico cultural y artístico de los pueblos de España (artículo 46). Precisamente, el propio texto constitucional reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna; los poderes públicos, dice el artículo 47 CE, promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Este mismo artículo previene la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Completando el panorama, el artículo 128 CE impone la subordinación al interés general de toda la riqueza del país.

De otro lado, desde la perspectiva institucional, no debe olvidarse la importancia que representa la nueva estructura territorial del Estado que configura la Constitución Española de 1978, lo que directamente incide en los aspectos estudiados al reconocerse la autonomía de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 147).

Respecto del Municipio, la garantía institucional de la autonomía local que se contiene en el artículo 140 CE conlleva el necesario reconocimiento en su favor de un núcleo mínimo de posibilidades de intervención en las materias que conciernen a sus propios intereses. Como señala RIVERO ISERN (1989, 49), la distribución de competencias que debe hacer el legislador no es sin embargo libre, sino que está vinculada por la propia Constitución, que impone el respeto de un mínimo constitucional de la autonomía local, un núcleo indispensable sin el cual la institución es puro nominalismo.

Por lo demás, es evidente, y así lo ha reconocido el legislador, que todo lo concerniente al urbanismo entra dentro del círculo de los intereses municipales, por lo que, de acuerdo con las previsiones constitucionales, obligado será reconocer la intervención de las Entidades Locales en la materia.

La nueva estructura territorial del Estado que introduce la Constitución representa también el reconocimiento de la posibilidad en favor de las Comunidades Autónomas de asumir competencias exclusivas en mate-

ria de urbanismo, alcanzando la referida competencia al ejercicio de funciones legislativas, reglamentarias y ejecutivas o de gestión.

Precisamente, el reconocimiento general de esta competencia en favor de las Comunidades Autónomas, unido a la inexistencia de título alguno estatal que pudiera derivarse de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE, ha determinado el reproche general que ha merecido al Tribunal Constitucional la intromisión del Estado sobre la materia realizada a través del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, que como es sabido ha sido declarado en gran parte inconstitucional por la Sentencia 61/97, de 20 de Marzo, con fundamento en la referida carencia de competencias estatales para su aprobación, carencia que ya era apuntada con anterioridad por más de un autor (puede verse, en este sentido, M. B. BLANQUER, 1993, 90).

Sin embargo, aun sin dejar de reconocer la trascendencia de la decisión constitucional, cuyas consecuencias transitorias pueden resultar realmente insospechables, parece posible, no sin cierta dificultad añadida, mantener el estudio de la materia propuesta en la situación actual.

Ante todo, no debe dejar de hacerse notar el reconocimiento que la propia STC 61/97 hace del conjunto competencial del Estado, con posible incidencia sobre el ejercicio de la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. El título estatal para la determinación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales, reconocido en el artículo 149.1.1ª CE, aun reducido a sus justos términos, por la decisión constitucional en cuanto a los mecanismos para hacerlo efectivo, no dejará de tener una trascendental incidencia sobre el desarrollo de las competencias exclusivas autonómicas; además, no debe tampoco perderse de vista la competencia estatal sobre las bases medioambientales y sanitarias (arts. 149.1.16ª y 23ª CE).

Pero, fundamentalmente, el mantenimiento del esquema jurídico existente hasta ahora, sobre el que ha de operar en lo sucesivo el presente estudio, va a tener lugar sobre la base de una doble circunstancia, ya que, de un lado, el efecto que provoca la decisión constitucional no representa realmente una profunda alteración en la regulación que habría de estimarse vigente. En efecto, como es sabido la referida Sentencia declara también inconstitucional la disposición derogatoria del Texto Refundido de 1992, norma que derogaba entre otros el

Texto Refundido de 1976, el cual por tanto recobra su vigencia. De esta forma, teniendo en cuenta que el Texto de 1992 refundía la legislación del 76 con las posteriores reformas (fundamentalmente introducidas por la Ley 8/1990), que en poco o nada afectaban a la cuestión que ahora se trata, con facilidad se alcanza que la situación material que actualmente habría de considerarse no difiere en gran manera de la existente con anterioridad a la Sentencia.

Además, no resulta aventurado conjeturar la generalizada intervención de los Legisladores de las Comunidades Autónomas en el sentido de instaurar como Ley autonómica el contenido sustancial del texto del 92, y ello fundamentalmente ante la necesidad de salvar el contenido de los planes aprobados de acuerdo con dicha norma.

En resumen, aun con las dudas e inseguridades propias de la crítica situación en la que en este momento se encuentra el Derecho urbanístico español, no parece que el panorama normativo que actualmente deba ser considerado haya quedado excesivamente alterado por la circunstancia apuntada.

Con todo, a lo largo de la exposición que resta, la legislación vigente se referirá con cita de los preceptos correspondientes de los dos textos, precisándose en cada caso la existencia de alguna diversidad en los contenidos.

En definitiva, y continuando con la exposición, puede decirse que aunque el nuevo marco constitucional no representa la necesidad de alterar profundamente el sistema diseñado por la legislación de 1976, vigente en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, las condiciones en las que su aplicación y desarrollo debe producirse resultan ser bastante diversas: reconocimiento constitucional de la garantía de ciertos derechos de los ciudadanos; garantía de la intervención municipal en la actividad urbanística; y finalmente, con la propia transformación del Estado y el reconocimiento a las Comunidades Autónomas como centro institucional con competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo.

Por lo demás, en la parcela de que se trata, la ya mencionada reforma de 1990-1992, constituida por la Ley estatal 8/1990, de 25 de Julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, y por el posterior Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, aun con las importantes modificaciones que supone, tampoco altera en sustancia el sistema general de la legislación de 1976.

2. RÉGIMEN JURÍDICO POSITIVO

De acuerdo con la nueva contemplación global del fenómeno urbano, en el marco normativo descrito pierden fuerza los aspectos concretos o particulares que inciden en la configuración de la ciudad, mereciendo más atención los mecanismos generales que pueden incidir en la conformación del entorno urbano.

Como señalaba ya la Exposición de Motivos de la Ley de 1956

«...la acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar...»

Puede decirse, por tanto, que la finalidad última del cuerpo normativo no es otra que la *consecución del bienestar*; desde luego, la idea en sí no resulta novedosa, como se ha podido comprobar; la peculiaridad radica por el contrario en la visión general que se adopta y en el mecanismo, del mismo alcance, que se pone en juego para la consecución de dicho fin.

El mecanismo consiste en la instauración de la figura del Plan General, mediante el cual se trata de procurar el adecuado emplazamiento de centros de producción y residencia, la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, el trazado de las vías públicas y de los medios de comunicación, el establecimiento de espacios libres y el emplazamiento de centros y servicios de interés público y social, etc (artículo 72.º TRLS 92 y 12 TRLS 76).

También la Ley determina los criterios generales que han de presidir la labor urbanizadora, criterios que se concretan mediante la elaboración y aprobación del planeamiento, en el que habrá de determinarse el porcentaje de suelo a ocupar por las edificaciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, configuración y dimensiones de las parcelas edificables.

De esta forma, bajo la perspectiva particular de la normativa urbanística, el mecanismo fundamental del que se vale ahora el ordenamiento no es otro que la delimitación del derecho de propiedad, en atención a la función social que ha de cumplir, asignándole un determinado estatuto en el que se concretan el conjunto de facultades que se atribuyen a los titulares del dominio in-

mobiliario así como las limitaciones a que se encuentran sujetos los predios y las obligaciones a cumplir en atención a dicha titularidad.

En último extremo, la conexión entre los aspectos generales y particulares de la incidencia urbanística en la conformación de la ciudad tiene lugar también mediante la labor planificadora, a través de la cual se determinan concretamente las facultades, limitaciones y obligaciones de los propietarios que, previstas con carácter general en la Ley o en el planeamiento superior, deben atribuirse a cada uno de aquéllos en virtud de la titularidad de los respectivos inmuebles.

En consecuencia, tanto en sus aspectos generales como a nivel de delimitación concreta de los derechos y deberes asignados a los propietarios de los predios, la legislación urbanística y el planeamiento que la desarrolla introducen los criterios que presiden la conformación de la ciudad.

Por lo demás, y antes de seguir adelante, conviene reparar en la doble incidencia que el entorno ambiental puede producir en el ámbito estudiado, ya que como se ha podido comprobar a lo largo de la exposición y se verá seguidamente, el entorno no sólo debe ser considerado como objeto sobre el que recae la actividad de los poderes públicos, sino que, asimismo, el propio resultado de dicha actividad debe ser la obtención de un ambiente urbano que favorezca el bienestar de los ciudadanos.

En el esquema que se expone a continuación podrá observarse la doble consideración, que acaba de significarse, del entorno ambiental como objeto sobre el que se refleja la acción urbanística y como finalidad a conseguir en esta acción. En dicho esquema se partirá del momento de la redacción y elaboración del planeamiento general, examinando también el planeamiento de desarrollo y, finalmente, la llamada «intervención administrativa en la edificación y uso del suelo», señalando someramente la posible incidencia que el entorno ambiental, en la doble consideración apuntada, puede tener en el desenvolvimiento de cada uno de los aspectos que componen la actividad urbanística.

3. LA ORDENACIÓN GENERAL Y SU RELACIÓN CON EL ENTORNO AMBIENTAL URBANO

A. Concurrencia de potestades discrecionales. Requisitos formales. Memoria y estudios

En principio, la incidencia urbanística en el entorno puede contemplarse en su globalidad sobre todo el tér-

mino municipal. En este aspecto general resalta siempre la existencia de amplias posibilidades para los redactores de los planes, a quienes la Ley atribuye una importante dosis de discrecionalidad a la hora de determinar las líneas generales que el plan debe marcar para la configuración global de la ciudad. Como señala DELGADO BARRIO (1993, 20)

«...es, pues, amplísimo el campo de las soluciones entre las que hay que elegir, soluciones éstas que además son jurídicamente indiferentes: ¿qué puede decir el Derecho en cuanto a la elección de la orientación turística, agrícola o ganadera del Municipio o respecto de si el desarrollo de la ciudad ha de producirse hacia el norte o hacia el sur, o tendiendo al este o al oeste, o combinado varias de estas posibilidades, etc? La elección, así, ha de producirse con criterios extrajurídicos —sociológicos, económicos, arquitectónicos, ecológicos, históricos, artísticos, etc— lo que evidencia la clara discrecionalidad del planeamiento...».

No parece que sea este el momento adecuado para entrar en un profundo estudio del posible alcance del control sobre el ejercicio de potestades discrecionales (puede verse HINOJOSA MARTÍNEZ-GONZÁLEZ DELEITO, 1996), control que puede realizarse a través de ciertas técnicas, como la adecuación de la opción acogida a los principios generales del Derecho, el control a través de los hechos determinantes o mediante el examen de los elementos reglados del acto administrativo.

Concretamente, en los aspectos estudiados cobra especial importancia el necesario respeto por parte de los redactores de los planes del principio de interdicción de la arbitrariedad (referido en el artículo 9.3º de la Constitución), que impone particularmente la necesidad de motivación de las opciones acogidas; si desde una perspectiva jurídica sería posible que el plan dirigiera el desarrollo de la ciudad hacia una u otra dirección, bajo la misma perspectiva, la decisión adoptada habrá de ser siempre motivada. La motivación de la decisión, con exteriorización de las razones que mueven a su adopción, elimina la arbitrariedad que en otro caso concurriría.

Pues bien, la legislación urbanística regula y prevé un específico medio o instrumento de justificación formal de las decisiones, que no es otro que el documento de la *Memoria del Plan*.

A este documento, que forma parte del Plan, se refiere el artículo 72.4º TRLS de 92, en los mismos términos que el artículo 12.3º TRLS 76, limitándose simplemente a enumerarlo entre los documentos que integran el Plan General. Es el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio) el que en su artículo 38 se refiere extensamente al contenido de este documento, en el que, de acuerdo

con lo dicho, habrá de incluirse la justificación de las opciones que se adopten. En concreto, según el precepto, la Memoria del Plan General establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y *justificará el modelo elegido*, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo, debiendo acompañarse de estudios e información relativos a aspectos diversos, particularmente a las características naturales del territorio (geológicas, topográficas, climáticas, etc), a la diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, al señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos existentes en el ámbito territorial del Plan. Debe analizarse igualmente la posible intervención de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.

La importancia de este documento ha sido resaltada por la jurisprudencia de nuestros Tribunales, que lo configuran como elemento esencial del Plan en lo que respecta a la justificación de sus líneas o aspectos fundamentales.

De este modo puede intuirse la trascendencia que representa la adecuada incorporación a la Memoria de los estudios necesarios para justificar las opciones generales acogidas, estudios que habrán de ser incorporados durante la tramitación del Plan y entre los que destacan, en lo que ahora importa, los relativos al clima, geología, topografía y en general al entorno sobre el que recaerán las previsiones del Plan. De llevarse esto a cabo, en buena lógica en las ciudades del sur de la Península los aspectos climáticos deberían ser considerados como un asunto prioritario dentro del planeamiento; en estas ciudades, cuyos habitantes se ven obligados a soportar los rigores de una estación veraniega que se prolonga casi cinco meses, la planificación debería valorar especialmente las condiciones climáticas del lugar, incorporando estudios que analicen el tema a escala meso y microclimática con objeto de favorecer en lo posible la presencia de aquellos elementos (zonas verdes, materiales de construcción, orientación de vías y edificios, etc) que posibilitan un tratamiento más adecuado del medioambiente urbano (P. DOMÍNGUEZ BASCÓN); los errores cometidos en esta materia han sido a veces, y siguen siéndolo aún, de gran trascendencia.

B. Aspectos materiales a tener en cuenta en relación con las determinaciones del Plan

a). *Determinaciones incluidas en la planificación de ordenación territorial.*- Varios son los aspectos del Planeamiento General que quedan condicionados por el entorno ambiental o que condicionan el resultante de la tarea que debe cumplimentar.

Ante todo, no ya en atención al principio de jerarquía del planeamiento sino en virtud de la superior categoría de los conceptos que tratan de hacer efectivos, el Plan General queda sometido a las determinaciones de los Planes de ordenación territorial, que tanto en el TRLS 76 como en el TRLS 92 se concretaban en el Plan Nacional de Ordenación y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Sin embargo, el primero, es decir, el Plan Nacional, ha sido proscrito desde una perspectiva constitucional por la Sentencia 61/97, al estimar incompetente al Estado para su regulación y formulación (Fundamento Jurídico 22). Por su parte, los Planes Directores Territoriales de Coordinación han sido sustituidos en Andalucía por los diversos instrumentos previstos en la Ley de 10 de Diciembre de 1993, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, que contempla como tales el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, así como los llamados Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.

Todos estos instrumentos, en expresión de la propia Ley (artículo 2), tienen por objeto

«...contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado...»,

con el objetivo específico de conseguir la

«...distribución geográfica de las actividades y usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural...».

Como puede verse, aun cuando la planificación territorial toma sin duda como referencia la consecución de un entorno ambiental adecuado para la vida humana, dicho entorno se contempla desde una perspectiva muy lejana, que no es otra que la conformación a escala regional y subregional de la distribución de usos y actividades. En este sentido, el apartado c) del artículo 7.1 de la Ley, integra entre las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

«...los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial...».

Aunque las finalidades se solapan, más precisa puede ser la consideración que en estos instrumentos se ofrece al medio ambiente como objeto sobre el que opera la acción de la ordenación territorial, aunque siempre con fines proteccionistas y de prevención frente a esa acción. A esa finalidad parece responder más directamente el contenido del apartado e) del artículo 7.1 de la Ley, que incluye como determinación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía la fijación de

«...los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural...».

Lo mismo puede decirse del artículo 11.1. c) que previene la inclusión en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

«...la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural...».

Por lo demás, la Ley, en su artículo 23, se ocupa de expresar el carácter vinculante de las determinaciones de los Planes de ordenación territorial respecto de la ordenación general urbanística, que, por tanto, habrá de cumplimentar las previsiones de aquellos.

b) *Clasificación del suelo.*- En referencia a uno de los aspectos a los que con carácter general se dirige la función de la planificación, conviene destacar también la relativa a la clasificación del suelo en las diversas categorías, resaltando en esta tarea la existencia en ciertos aspectos de potestades discrecionales en manos de la Administración, en cuya aplicación adquirirá especial importancia la consideración del entorno ambiental.

Como es sabido, una de las finalidades fundamentales del planeamiento consiste en la ordenación del crecimiento de las poblaciones, lo que se materializa esencialmente en la determinación por el Plan General del Ordenación Urbana de la asignación del conjunto del territorio a una de las tres posibles categorías de suelo: *Urbano*, que es el que reúne las condiciones para resolver las necesidades de la concentración de la actividad residencial y el desarrollo de las actividades sociales, culturales, administrativas, etc de la población; *Urbanizable*, que es el suelo que se pretende llegue a ser urbano requiriendo de un proceso previo de planificación pormenorizada, ejecución y gestión; como es sabido el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de Junio, suprimió la diversidad de categorías existente entre suelo urbanizable programado y no programado, sometiendo íntegramente el urbanizable al régimen previsto en las leyes para el

urbanizable programado, de modo que a partir de entonces, se exige que el Plan programe todo el suelo urbanizable (no obstante, tras la STC 61/97, esta previsión puede estimarse inconstitucional); y *No Urbanizable*, que es aquel que se protege del proceso de urbanización por su valor intrínseco o por cualquier otro de índole ecológica, paisajística, arqueológica, etc.

A la hora de realizar esta asignación la ley impone a los redactores del Plan la clasificación del suelo como urbano frente a la existencia de determinadas características, cuya concurrencia determina forzosamente la inserción de los terrenos en cuestión en dicha clasificación. De esta forma, el Plan habrá de incluir necesariamente como suelo urbano los terrenos que cuenten con determinados elementos previstos en la ley, es decir, acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o se encuentren incluidos en áreas ya consolidadas por la edificación.

No obstante, para el resto de las distintas categorías de suelo no existen los rígidos criterios comentados que hayan de servir de pauta a la Administración para la respectiva asignación de los suelos, gozando de amplios márgenes de decisión en la determinación de las demás categorías.

Como se dijo anteriormente, la elección de la dirección urbanizadora a seguir se atribuye a la Administración como una opción discrecional, por lo que habrá de ser tomada, fundamentalmente, con arreglo a razones de oportunidad. En la determinación del suelo urbanizable el planificador habrá de buscar aquellos suelos capaces de conjugar mejor los objetivos de calidad de vida y de consecución de un medio ambiente urbano idóneo. Como ya se ha visto, la consideración en este sentido del entorno ambiental debe situarse en plena sede de discrecionalidad administrativa.

Ya se ha comentado también la importancia del elemento de la Memoria, como requisito formal de motivación que ha de acompañar al Plan, con la justificación oportuna de los criterios que hayan determinado la elección realizada.

Sin embargo, también es posible extraer de la legislación vigente una serie de criterios que, de una u otra forma, impondrían al menos ciertos condicionamientos en la adopción de las decisiones estudiadas, en concreto en lo que respecta a la determinación del ámbito del suelo urbanizable y, correlativamente, a la delimitación del suelo no urbanizable.

La propia Ley determina la necesaria clasificación como no urbanizables de los suelos que deban recibir

una especial protección en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico (artículo 12 TRLS 92 y 80 TRLS 76).

El Plan General se convierte de esta forma en fiel reflejo de las exigencias que para la propiedad del suelo y su utilización se derivan del resto de las ramas del Ordenamiento jurídico que pueden establecer uno u otro tipo de protección. Concretamente, debe respetarse la planificación de los recursos naturales (artículo 5 de la Ley 4/89, de 27 de Marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre), así como en general las disposiciones legales protectoras de unos u otros recursos (piénsese en la posible existencia en la zona de elementos florísticos o faunísticos que se encuentren sometidos a especiales normas).

En el mismo sentido, la Ley Forestal de Andalucía, de 21 de Mayo de 1992, previene la clasificación de los terrenos forestales en el marco de la ordenación de los recursos (artículo 7), ordenación que goza de la prevalencia que establece la Ley 4/89 de la planificación de recursos naturales respecto de la urbanística. La Ley Forestal prevé también el informe preceptivo de la Administración forestal y la intervención del Consejo de Gobierno en caso de disenso, cuando se pretenda la clasificación de terrenos forestales como suelo urbanizable o categoría análoga (artículo 8).

En todos estos ejemplos la clasificación del suelo como no urbanizable resultará directamente condicionada y, correlativamente, imposibilitada la clasificación como suelo urbanizable.

c) Determinaciones precisas.- A un nivel más concreto y con evidente finalidad preservacionista del entorno, el ordenamiento urbanístico establece con carácter general, como norma de aplicación a cualquier tipo de suelo, exista o no plan de ordenación, la necesaria adecuación de las edificaciones al ambiente en que estuviesen situadas (artículo 138 TRLS 92 y 73 TRLS 76), estableciéndose como norma supletoria, a falta de previsión específica en los Planes, la prohibición general de altura superior a tres plantas (artículos 139 TRLS 92 y 74 TRLS 76).

Pero además de estas normas, para cuya aplicación el ordenamiento incluso prescinde de la existencia de planeamiento, existen otras destinadas a fijar el contenido del Plan, concretamente bajo la consideración del entorno ambiental como objetivo a conseguir.

Así, además de la propia asignación de usos e intensidades, para el suelo urbano el Plan habrá de delimitar espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, zonas deportivas, de recreo y de expansión (artículo 72.3.A.c TRLS 92 y artículo 12.2.1.c TRLS 76). Particularmente, y también para el suelo urbano, el Plan deberá contener la reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características de la ordenación de la edificación y de su entorno. (artículos 72.3.A.f TRLS 92 y 12.2.1.f TRLS 76).

Como puede comprobarse, al margen del genérico condicionamiento que la consecución de un entorno ambiental adecuado puede producir en el conjunto de las determinaciones del Plan, es en el ámbito de las correspondientes al suelo urbano cuando se ponen en práctica específicas previsiones e instrumentos tendentes al logro de ese fin.

La circunstancia tiene una clara explicación lógica, ya que la consideración de esa finalidad ambiental en el marco del suelo urbanizable se plasma precisamente en su delimitación, tarea ésta en la cual el Plan habrá de tomar en consideración los criterios arriba expuestos. Como se dijo anteriormente, en esa función eminentemente discrecional los redactores del Plan habrán de justificar en la Memoria y demás documentación que debe serle acompañada, las soluciones aportadas.

En cualquier caso, se observa en este punto un manifiesto olvido por parte del legislador de la plasmación de estos principios o criterios materiales que deben condicionar la labor clasificatoria del suelo urbanizable, plasmación que sólo se ha introducido de forma indirecta (al concretar los documentos que deben acompañar al Plan).

En lo que hace al suelo no urbanizable, las previsiones del Plan se limitan a la consideración del medio ambiente como objeto de protección, careciendo de previsión alguna relativa a la consecución por parte del Plan de un determinado entorno apropiado para la vida humana, previéndose únicamente, como es lógico, la posible existencia de construcciones de destino agrícola, de utilidad pública o interés social, o viviendas aisladas (artículos 16 TRLS 92 y 85 TRLS 76).

4. PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Teniendo en cuenta la función que asume, es fácil comprender la incidencia que en las cuestiones estudiadas corresponde al planeamiento de desarrollo.

Sabido es que al Plan Parcial corresponde ofrecer al suelo urbanizable la ordenación detallada de los terrenos propios del suelo urbano, de modo que, en esencia, el contenido del Plan Parcial es sustancialmente parejo al del Plan General en el ámbito del suelo urbano.

Por tanto también en el planeamiento parcial habrían de reservarse suelos para zonas libres, reserva que aquí, excluidas las rigideces derivadas de la consolidación natural del suelo urbano, resulta ser más intensa. Como es sabido, según el artículo 83.2. c) TRLS 92 (en idénticos términos, artículo 13.2. b) TRLS 76) la superficie destinada a parques y jardines, zonas deportivas, de recreo y expansión, sería como mínimo de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación individual si no se hubieran fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, sin que esta reserva pueda ser inferior al 10 por ciento de la superficie total ordenada. De acuerdo con el apartado 4º de este mismo artículo 83 TRLS 92 (artículo 75 TRLS 76 y 47 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), la densidad resultante en el sector no podrá ser superior a 75 viviendas por hectárea, pudiendo autorizarse en casos excepcionales por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando las circunstancias de la localidad lo aconsejen, densidades de hasta 100 viviendas por hectárea.

Pero a pesar de este paralelismo con la ordenación del suelo urbano en el Plan General (siempre con los matices referidos), se advierten sin embargo ciertas diferencias de importancia, ya que ninguna previsión se incluye ahora en la norma para el suelo que abarca el Plan Parcial, que en cambio sí se introducía para el ámbito del suelo urbano para el que debía contemplarse en el Plan la regulación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno.

La preocupación por tales cuestiones, que históricamente queda reflejada en el ámbito de la actuación urbanizadora, expansiva o de ensanche, parece ahora quedar relegada a las zonas consolidadas, quedando el avance urbanizador huérfano de determinaciones precisas en la Ley sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas de las construcciones y edificaciones y del entorno. Ha sido, como en tantas otras ocasiones, el Reglamento de Planeamiento el que se ha encargado de rellenar el vacío al determinar el contenido de las Ordenanzas de los Planes Parciales, en las que habrá de consignarse la regulación de extremos tales como la calificación del suelo, con expresión detallada de sus usos pormenorizados, así

como las normas de edificación con referencia a las condiciones técnicas de las obras en relación con las vías públicas, las condiciones comunes a todas las zonas en cuanto a edificación, volumen y uso con expresión de los permitidos, prohibidos y obligados, señalando para estos últimos la proporción mínima exigida de higiene y estética, debiendo tenerse en cuenta la adaptación en lo básico al ambiente en que estuvieran situadas (artículo 61).

Finalmente, la Ley conceptúa los Planes Especiales como destinados a la ordenación de objetos determinados para la consecución de finalidades específicas, siendo el entorno ambiental precisamente uno de esos objetos y la consecución del más adecuado para la vida humana una de esas finalidades.

Entre otros, la Ley prevé la elaboración y aprobación de Planes Especiales para la protección, conservación y mejora del medio urbano en determinados lugares o para el desarrollo del sistema de espacios libres (artículo 84 TRLS 92 y artículo 15 TRLS 76).

Particularmente, los Planes Especiales de Reforma Interior pueden tener por objeto la descongestión del suelo urbano, la creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, el saneamiento de barrios insalubres, la resolución de problemas de circulación o de estética, la mejora del medio ambiente o de los servicios públicos (artículo 85 TRLS 92 y artículo 23 TRLS 76).

Igualmente, de forma específica se contempla la posible existencia de Planes Especiales de mejora del medio urbano o rural, con finalidades tanto estéticas como sanitarias y de seguridad de los edificios (artículos 89 TRLS 92 y 22 TRLS 76), así como Planes de Saneamiento referidos a la realización de obras tendentes a la mejora de las condiciones de salubridad, higiene y seguridad tales como la instalación de alcantarillados, drenajes, fuentes, abrevaderos, etc (artículos 90 TRLS 92 y 24 TRLS 76).

5. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO

Si la utilización del suelo debe producirse en la forma y con las limitaciones establecidas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, y por remisión de ella en el planeamiento (artículos 8 TRLS 92 y 76 TRLS 76), esta adecuación se comprueba y hace efectiva mediante la exigencia de autorización o licencia en relación con tales actos de utilización del suelo.

En este punto conviene significar ante todo que aun cuando las licencias urbanísticas han sido siempre cata-

logadas como típicamente regladas, debiendo ser otorgadas cuando el proyecto cumpla las determinaciones legales y las contenidas en los planes, lo cierto es que, precisamente, en la órbita de las cuestiones que se vienen comentando intervienen en gran medida conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción en principio corresponde a la Administración, que por ello queda investida de amplios márgenes de apreciación (aunque su decisión pueda ser revisada por los Tribunales). Piénsese, por ejemplo, en la ya comentada necesidad de adaptación de la edificación al entorno (artículo 138 TRLS 92 y 73 TRLS 76).

Pero, en definitiva, y con carácter general, será en el momento de la concesión de la licencia cuando la Corporación Local habrá de comprobar la concurrencia de los elementos que se han venido refiriendo de acuerdo con la Ley y el planeamiento, elementos en los que no parece ya necesario insistir.

V

LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Antes de terminar con este somero repaso de los diversos aspectos de la legislación urbanística española, no conviene olvidar la incidencia que en este ámbito puede tener otro sector, ciertamente cercano, del Ordenamiento Jurídico, que no es otro que la legislación de protección ambiental.

Como se vio más arriba, tras la profunda imbricación de los aspectos sanitarios e higiénicos en el terreno urbanístico, desde los inicios de la segunda mitad del siglo XX comienza a perfilarse una tendencia claramente contraria a la diversificación de materias, tendencia que en el aspecto orgánico puede observarse fácilmente.

Así, si en la Legislación de Régimen Local de 1945 las competencias urbanísticas, hasta entonces en manos de órganos sanitarios (Comisiones Provinciales de Sanidad Local), se atribuyen a órganos de composición genérica como eran las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, la Ley del Suelo de 1956, aun cuando mantiene las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, crea las Comisiones Provinciales de Urbanismo atribuyéndoles funciones específicamente urbanísticas.

Por su parte, a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos les fueron asignadas atribuciones relacionadas con las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas cuya regulación se incluye en el Reglamento aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre.

Se produce de esta forma la «expulsión», al menos a nivel orgánico, del control de tales actividades de la órbita del urbanismo, no obstante lo cual no debe olvidarse la importante imbricación que presentan ambos aspectos normativos, resaltando la reglamentación de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas como complemento indispensable de la técnica de zonificación y usos implantada plenamente en la legislación urbanística.

En último extremo, tras diversos avatares y ya en el seno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tales funciones fueron atribuidas a las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades, destinadas finalmente a ser sustituidas por las Comisiones Interdepartamentales Provinciales previstas en la legislación vigente en la actualidad en Andalucía, que inmediateamente se referirá.

A la vista de esta evolución puede comprenderse la ubicación actual de las materias urbanística y de protección ambiental, como separadas aunque por un estrecho margen.

Con cierta dispersión normativa a escala estatal¹, en Andalucía la protección ambiental ha sido regulada por la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental², cuya regulación abarca también la preservación y protección del medio ambiente en el entorno urbano.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley, las actuaciones públicas o privadas consistentes en la realización de planes, programas, proyectos de construcción, instalación y obras comprendidas en los anexos de la Ley, quedan sometidos a las medidas de prevención ambiental en ella previstas.

Las medidas de prevención ambiental son de tres categorías, sometiéndose a ellas las diversas actuaciones en atención a su grado potencial de afección al medio ambiente.

¹ Constituida por una regulación fragmentaria, contenida en normas de la más variada procedencia, épocas y materias, como el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio, el Real Decreto 1131/1988, de 30 de Septiembre, sobre Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre, de protección del Ambiente Atmosférico, la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, la Ley 20/1986, de 14 de Mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, el Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, etcétera.

² Desarrollada, en lo que ahora importa, por el Decreto 292/95, de 12 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el Decreto 297/95, de 19 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental, y por el Decreto 153/96, de 30 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental.

En primer lugar, a la Evaluación de Impacto Ambiental, cuya competencia se atribuye directamente a los órganos de la Administración Autonómica, se someten las actuaciones de mayor entidad (plantas siderúrgicas, por ejemplo), destacando en el ámbito estudiado el sometimiento a evaluación de los propios Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento así como sus revisiones y modificaciones (apartado 20 del Anexo I de la Ley).

En segundo lugar, la Ley regula el llamado Informe Ambiental, que ha de emitir la Comisión Interdepartamental Provincial correspondiente y al que se someten actuaciones de menor entidad que las anteriores (explotaciones mineras no subterráneas, coquerías, industrias textiles, etcétera).

Por último, a la Calificación ambiental se sujeta el resto de las actividades potencialmente afectantes al entorno, contempladas en el Anexo III de la Ley (café, bares, lavanderías, etcétera), atribuyéndose a los Ayuntamientos la competencia para su emisión.

Debe significarse, finalmente, que en todos estos casos la Ley propugna el establecimiento de técnicas procedimentales unitarias, disponiendo que en lo posible la articulación de la medida medioambiental y el otorgamiento de las autorizaciones o concesiones a que estuvieran sometidas las actuaciones en cuestión, se produzcan bajo un mismo procedimiento, lo que en el caso de la calificación ambiental, tratándose de licencias urbanísticas, no ofrecerá problema alguno al corresponder a la misma Corporación Local que haya de otorgar la licencia la formulación de la calificación ambiental.

En definitiva, constituye esta la última escala de la evolución, tendente a extraer del orden urbanístico medios de vigilancia administrativa en relación con aquellas actividades que de una forma más intensa pueden afectar al entorno en el que debe desenvolverse la vida del hombre, estableciéndose en relación con tales actuaciones una normativa específica protectora de cuyo cumplimiento, al menos en parte (salvo la calificación ambiental), se ocupa una Administración pública distinta de la Local, especializada en cuestiones medioambientales.

VI A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de las anteriores páginas ha podido comprobarse la enorme trascendencia de las cuestiones medioambientales en la evolución y contenido actual del

Derecho urbanístico, consideración que, aun a pesar del surgimiento de las nuevas disciplinas administrativas específicamente destinadas a la regulación de la protección ambiental, lejos de desmerecer ha venido a mantenerse.

En efecto, los instrumentos y técnicas proporcionados por la legislación urbanística integran en sí mismos todo un conjunto de elementos dirigidos a la consecución de un ambiente urbano más adecuado, contemplan-

do también específicamente el medio natural sobre el que debe operar; tales instrumentos y técnicas constituyen igualmente la garantía última del cumplimiento de las previsiones que, con paralelas finalidades, se insertan en otras parcelas del ordenamiento, y que en último extremo deben ser incluidas en los planes de ordenación urbana o ser comprobado su cumplimiento en el momento de otorgar las oportunas licencias urbanísticas.

B I B L I O G R A F Í A

BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*. Madrid, 1973. Edit. Montecorvo.

BLANQUER M. B.: *Derecho urbanístico actual*. Tomo I, 1993.

CAPEL SAENZ, H.: *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los Libros de la Frontera. Barcelona, 1975.

CARCELER FERNÁNDEZ, A.: *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 4ª edición. Madrid, 1989. Edit. Montecorvo.

CORRALIZA RODRÍGUEZ, J. A.: *La ciudad y la calidad de vida*. *Documentación Social*. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Nº 67, Abril-Junio, 1987.

DELGADO BARRIO, J.: *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid, 1993.

DOMÍNGUEZ BASCÓN, P. (en prensa): *Clima y microclimas urbanos de Córdoba. Contribución al planeamiento medioambiental en ciudades del ámbito mediterráneo*.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1981.

HINOJOSA MARTÍNEZ, E. y GONZÁLEZ DELEITO, N. (coordinadores): *La discrecionalidad administrativa y el control judicial*. I Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Madrid, 1996.

RIVERO ISERN, J. L.: *Manual de Derecho Local*, Sevilla, 1989.