
Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal*

Verónica Yazmín García Morales

Abogada urbanista.

Personal investigador en formación de la Universidad Autónoma de Madrid

1. Planteamiento
 2. Aproximación al concepto de medio ambiente
 3. Determinación y alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente a través de la legislación ambiental estatal y autonómica
 4. Potestad normativa: ordenanzas medioambientales
 5. Potestad sancionadora de las entidades locales en materia medioambiental
 6. Potestad planificadora: especial referencia al planeamiento urbanístico
 7. Conclusión
- Bibliografía

Resumen

En el presente estudio se lleva a cabo un análisis general del régimen competencial de las entidades locales en materia de protección del medio ambiente, haciendo énfasis en el ámbito de la planificación urbanística por su especial incidencia en la configuración del medio ambiente urbano. Es, pues, la protección del medio ambiente en el entramado urbano uno de los pilares fundamentales para la consolidación de ciudades sostenibles. En este sentido, el planeamiento urbanístico es una herramienta que en gran medida posibilita conseguir el citado objetivo. Y no solo ya desde la perspectiva de la creación de nueva ciudad, sino especialmente, como en este momento se requiere, en el tratamiento de la ciudad existente. De aquí la necesidad de destacar la importante función que los municipios llevan a cabo en la protección del medio ambiente a través del ejercicio de sus respectivas competencias, tanto en el ámbito del medio ambiente como en el urbanístico.

Palabras clave: *competencias locales; medio ambiente; planificación urbanística.*

Local competences and the environmental protection: special reference to the urban planning

Abstract

This article analyses the competences of local entities regarding environmental protection and focus on the urban planning tool because of its special impact on the urban environment. Therefore, the protection of the urban environment is an essential element of a sustainable city and the urban planning is a tool that is useful for achieving this aim not only regarding the design of a new city, but also in dealing with existing cities. In conclusion, it is relevant to point out the role of the cities in the field of the environmental protection and the urban development.

Keywords: *local competences; environmental protection; urban planning.*

* Este trabajo se desarrolla bajo la financiación del Programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación (FPU-MEC), España.

1. Planteamiento

Los procesos de urbanización se constituyen como fenómenos que transforman las ciudades a una gran velocidad, incidiendo de forma importante en la calidad de vida de sus habitantes –medio ambiente, salud, consumo, vida laboral, ocio, cultura, entre otros–. En el caso de España, dicho fenómeno tuvo en los años 90 una importante repercusión económica, que se hace visible en los constantes cambios normativos que se han venido desarrollando desde esa época. Estos se reflejan, fundamentalmente, en el establecimiento de medidas de liberalización del suelo con la finalidad de frenar la especulación urbanística y abaratar, así, el suelo y la vivienda¹. A su vez, estas medidas de liberalización del suelo, especialmente por lo que se refiere a la flexibilización en la clasificación del suelo, han puesto sobre la mesa el debate sobre la imprescindible articulación entre urbanismo y medio ambiente en la configuración y tratamiento de las ciudades. Es, pues, “el gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana uno de los fenómenos que mejor caracteriza nuestra civilización contemporánea”², por lo que es deseable que la creación de nuestras ciudades se lleve a cabo de manera sostenible. Para que una ciudad sea sostenible tiene que cubrir tres pilares fundamentales, a saber, el ambiental, el económico y el de la cohesión social³. Para ello es importante contar con los instrumentos jurídicos que permitan tener un crecimiento urbano ordenado, que fomente actividades económicas respetuosas con el medio ambiente, y que en la creación del espacio público se establezcan verdaderos cauces de interacción entre todos los habitantes de la ciudad. Esta sostenibilidad debería ser la premisa de la que partir en todo momento; no obstante, parece que se han dejado de lado los factores más importantes de la vida de quienes habitan la ciudad que se construye para dar paso a intereses más lucrativos. Así alertan algunos periódicos con titulares como “los sabios piden frenar el crecimiento de la población y el consumo

voraz”⁴, donde la comunidad científica, con motivo de la Cumbre de la Tierra Río+20 que se celebró en 2012, advierte de que “si los habitantes de la Tierra no modifican radicalmente sus hábitos de consumo voraz y la población mundial continúa creciendo de manera descontrolada las consecuencias para la naturaleza y, consecuentemente, para las generaciones venideras serán nefastas”. En este sentido, las entidades locales tienen un papel trascendente en la protección del medio ambiente en general, y en el entramado de la ciudad en concreto. Por ello, se analiza el régimen competencial de las entidades locales desde dos ámbitos interrelacionados: el ambiental y el urbanístico.

2. Aproximación al concepto de medio ambiente

No es de la Constitución española, sino de la jurisprudencia constitucional, de donde se desprenden aquellos elementos que conforman el concepto de medio ambiente. Este va más allá del conjunto de recursos naturales como el suelo, agua, aire, flora y fauna, e incluye aspectos como historia, monumentos, paisaje, que no son solo una realidad objetiva, sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura. El Tribunal Constitucional señala expresamente en la sentencia 102/1995, fundamento jurídico 4, que “el medio ambiente consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”; así, “el entorno urbano se incluye en la concepción constitucional del medio ambiente”⁵. En esta misma línea la Ley de Suelo, en su Exposición de Motivos, señala que “el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso”⁶.

1. Un análisis detallado sobre las primeras medidas de liberalización del suelo y su evolución puede verse en BASSOLS COMA, M., “Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, octubre de 2012, pp. 37-57.

2. CHUECA GOTILLA, F., *Breve historia del urbanismo*, Geografía Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 187.

3. Ver el Informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España 2011.

4. BARÓN, F., *EL PAÍS*, 14 de junio de 2012, Sección Sociedad.
http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/14/actualidad/1339702167_637098.html

5. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 7.ª edición, Dykinson, Madrid, 2006, p. 86.

6. Exposición de Motivos apartado II del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

Así, la protección del medio ambiente urbano adquiere especial relevancia en lo que respecta al ejercicio de competencias locales, sobre todo por el papel que los municipios desempeñan a través, entre otros instrumentos, de su planeamiento urbanístico.

3. Determinación y alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente a través de la legislación ambiental estatal y autonómica

La distribución de competencias en materia de medio ambiente se fundamenta en los artículos 149.1.23.^a y 148.1.9.^a de la Constitución española, para el Estado y las comunidades autónomas respectivamente. Al Estado le corresponde establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente⁷, y a las comunidades autónomas la gestión en materia de protección del medio ambiente, así como la potestad de incorporar normas adicionales de protección. A su vez, las entidades locales, conforme a los artículos 40 de la Constitución española y 25.2.f de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la normativa ambiental estatal y autonómica, tienen atribuidas competencias para la protección del medio ambiente. En este ámbito, la intervención de los tres niveles de Gobierno, Estado, comunidades autónomas y entidades locales, se justifica, en cierta medida, por el principio rector⁸ previsto en el apartado segundo del artículo 45 de la Constitución española. Este precepto señala que los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, para proteger, defender y restaurar el medio ambiente, lo que se traduce en una mejora para la calidad de vida. Así se entiende que

en todas las actuaciones que lleven a cabo los distintos entes territoriales, especialmente en aquellas que representen un impacto importante para el medio ambiente, deberán garantizar el cumplimiento del mandato constitucional anteriormente descrito⁹. Este ámbito competencial compartido, por decirlo de alguna forma, permite, o al menos debiera permitir, una protección efectiva del medio ambiente. No obstante, en la práctica se observa una compleja articulación de las distintas normas cuyo objetivo se centra en la protección del medio ambiente, especialmente a la hora de concretar y delimitar el ámbito de actuación que en esta materia corresponde a cada entidad territorial. En las líneas siguientes se destaca el importante papel que juegan las entidades locales, en concreto los municipios, en la protección y configuración de un medio ambiente urbano de calidad.

La potestad de las entidades locales de intervenir en asuntos de su interés se desprende de los artículos 137 y 140 de la Constitución española. Estos preceptos no son suficientes para concretar las competencias locales en materia de medio ambiente. Por tanto, atendiendo a esa garantía constitucional de mínimos de autonomía local, será en la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, donde se establezcan las competencias municipales en materia de protección del medio ambiente (artículos 2 y 25.2.f de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local)¹⁰. Debido al carácter polifacético del ámbito medioambiental, los asuntos municipales que tienen una estrecha relación con la protección del medio ambiente son diversos. Del contenido del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se pueden citar la extinción de incendios, ordenación urbanística, gestión de vivien-

7. STC 329/1993 fundamento jurídico 4: "en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, puede realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases".

8. En este sentido, ver VELASCO CABALLERO, F., "El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho subjetivo y/o principio rector?", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, julio-agosto-septiembre 1994, pp. 77-122.

9. Así se pone de manifiesto, por citar un ejemplo, en el apartado II, último párrafo, de la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, al señalar que: "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente". De esta forma, lo que el legislador pretende es la protección del medio ambiente, tanto en la creación de nueva ciudad como en la regeneración de la existente.

10. En el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (versión de 18 de febrero de 2013) se prevé que la competencia local sobre protección del medio ambiente se sitúe exclusivamente en el ámbito urbano, "en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas". No obstante, una vez que las comunidades autónomas tienen competencias en materia de protección del medio ambiente, en la legislación ambiental autonómica se podrán establecer competencias locales en materia de protección del medio ambiente que van más allá del estricto ámbito urbano.

das, parques y jardines, patrimonio histórico-artístico, abastos, mataderos, salubridad pública, cementerios, suministro de agua, limpieza viaria, tratamiento de residuos, alcantarillado, aguas residuales, entre otros. Como es evidente, el cúmulo de materias que tiene conexión directa con el medio ambiente es de lo más variado. Por tanto, es indispensable localizar el núcleo competencial de las entidades locales en la materia específica del medio ambiente, dejando de lado, por ahora, todas aquellas materias con las que se interrelaciona.

El contenido y alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente se determinan por la legislación ambiental, tanto estatal como autonómica. Conforme a la legislación ambiental básica, los municipios tienen la posibilidad de “establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). De esta forma, pueden mejorar aspectos ya regulados en la legislación estatal sectorial a través de ordenanzas medioambientales. Sin embargo, esta potestad normativa, que no desarrolla la Ley, sino que la complementa, sigue el esquema clásico Ley previa-ordenanza local de desarrollo, pues, conforme a criterios jurisprudenciales, se entiende que no pueden aprobar normas reglamentarias a partir de la legislación básica estatal cuando su desarrollo esté expresamente atribuido a las comunidades autónomas. Sin embargo, si estas no lo han llevado a cabo, las entidades locales pueden establecer su regulación mediante ordenanzas medioam-

bientales¹¹ (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2001, recurso núm. 70/1994; de 29 de septiembre de 2003, recurso núm. 5167/1998; de 30 de enero de 2008, fundamento jurídico 8, recurso núm. 1346/2004; de 17 de noviembre de 2009, fundamento jurídico 3, recurso núm. 1168/2008, y de 9 de diciembre de 2009, fundamento jurídico 3, recurso núm. 2989/2008)¹². Por tanto, es posible la actuación de las entidades locales sin previa habilitación legal autonómica, en este supuesto, para dictar ordenanzas medioambientales, siempre y cuando dichas ordenanzas no contradigan ni vulneren la legislación sectorial existente¹³. Así, la potestad normativa municipal en materia de medio ambiente tiene como límite el ejercicio de competencias autonómicas; no obstante, aun cuando a las entidades locales les ha sido reconocida potestad normativa autónoma, en caso de inactividad legal autonómica, esto no se traduce en una facultad tan amplia de contenido que merme las competencias autonómicas (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2008, recurso núm. 235/2008, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, de 7 de octubre de 2003, recurso núm. 59/2002).

El papel que desempeña la legislación ambiental autonómica en la concreción de las competencias locales en este ámbito es fundamental, ya que es a través de aquella donde, fundamentalmente, se establece, de forma concreta y precisa, el desarrollo de la normativa básica ambiental. Además, aun cuando algunas comunidades autónomas han previsto en el mismo estatuto de autonomía¹⁴ facultar a las entidades locales en el

11. “Pues es impensable que en una localidad en la que existe una fuerte contaminación atmosférica mediante la emisión al aire de olores que perjudican a la salud de los vecinos y en el que la autoridad que posee competencias para controlar esas emisiones no las ejercita, no pueda el ente local activar los medios para efectuar ese control siempre que respete el mandato legal y se ajuste a la legislación vigente”. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2008, fundamento jurídico 8, recurso núm. 1346/2004.

12. “Las corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como lo es en especial la de protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”.

13. Así, el artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuanto a la posibilidad de los municipios de realizar actividades complementarias, “constituye el título habilitante de la potestad reglamentaria local en las materias que expresamente cita, sin necesidad de que el legislador sectorial, sea el estatal o autonómico, otorgue expresa habilitación”. QUINTANA LÓPEZ, T., “Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Derecho ambiental en Castilla y León*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 68. Por su parte, la disposición transitoria segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, opera como cláusula residual prevista a favor de los municipios, al señalar que estos ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones Públicas.

14. Andalucía: artículo 92.2.h de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Cataluña: artículo 84.2.j de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

ámbito de la protección del medio ambiente, no es posible extraer de este solo texto el alcance de dicha competencia local. Así, de los diversos aspectos que integran el medio ambiente, la legislación autonómica confiere competencias a las entidades locales para regular, mediante ordenanzas medioambientales, aquellos aspectos que inciden directamente en el ámbito municipal.

4. Potestad normativa: ordenanzas medioambientales

La Administración local es competente para llevar a cabo la aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones (contaminación acústica, artículos 5 y 7 de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Contaminación Acústica de Aragón), reglamentos u ordenanzas de vertidos al alcantarillado (calidad del medio hídrico, artículo 27.2.c.3 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia), ordenanzas y planes de gestión de residuos urbanos (artículo 5.2 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de Madrid), entre otros (artículos 69, 81.2.b, 98.2 y 104.4, respectivamente, de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía). En algunos supuestos, la legislación ambiental autonómica ha previsto la elaboración y aprobación de una ordenanza general de protección ambiental, que será de aplicación en todos los municipios que carezcan de una ordenanza específica (artículo 36 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado), garantizando así la efectiva protección del medio ambiente. De esta forma, las comunidades autónomas, principalmente, delimitan el ámbito de actuación de las entidades locales en cuanto a la protección del medio ambiente.

5. Potestad sancionadora de las entidades locales en materia medioambiental

Las competencias locales en materia de protección del medio ambiente no se traducen únicamente en esa

potestad normativa descrita anteriormente. Esta potestad reglamentaria está estrechamente relacionada con la potestad sancionadora que en la misma materia se atribuye a las entidades locales (artículos 4.1.f y 139-141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). No tendría sentido dotar de potestad normativa a las entidades locales si estas no pueden garantizar, a través del establecimiento de infracciones y sanciones, su cumplimiento. La potestad sancionadora de las entidades locales parte, en general, de los criterios establecidos en la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, donde se establece que la reserva legal que exige el artículo 25.1 de la Constitución española para el establecimiento de infracciones y sanciones es, en cierta medida y con determinados límites, más flexible en el ámbito local. Esta flexibilidad se justifica por la presencia del interés local, en este caso del medio ambiente, que implica un amplio campo para la regulación municipal¹⁵. Sin embargo, esto no se traduce en inhibición del legislador, ya que en todo caso la cobertura legal para la tipificación de infracciones y sanciones es indispensable, aun cuando su exigencia sea menor (sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2008, fundamento jurídico 5, recurso núm. 1346/2004, y de 30 de noviembre de 2010, fundamento jurídico 3, recurso núm. 5179/2008). La legislación ambiental, estatal y autonómica, fija los criterios mínimos de antijuricidad, así como las clases de sanciones que pueden establecerse mediante ordenanzas (sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2003, fundamento jurídico 5.b, recurso núm. 2829/2001), mas no una regulación detallada de cada una de ellas, dejando margen a las entidades locales para que las establezcan conforme a sus circunstancias particulares. Así, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, reconoce en su artículo 37 la potestad sancionadora de las entidades locales. A su vez, la legislación ambiental autonómica prevé, al igual que en el ámbito normativo, la potestad de las entidades locales para tipificar infracciones y sanciones en materia de protección del medio ambiente (artículos 43, 81.2.c y 98.c de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía).

15. En este sentido, ver TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., "Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, segunda edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 168.

6. Potestad planificadora: especial referencia al planeamiento urbanístico

Las potestades normativa y sancionadora de las entidades locales son fundamentales para la protección del medio ambiente; sin embargo, es en su potestad de planificación, en concreto en la urbanística, donde estas tienen un mayor margen de actuación para formular políticas medioambientales propias. En este sentido, la estrecha relación que surge entre medio ambiente y urbanismo es la base sobre la cual, desde un particular punto de vista, se cimientan las actuaciones de la Administración local encaminadas a lograr una efectiva protección del medio ambiente urbano. La exigencia de llevar a cabo un urbanismo sostenible¹⁶, desde el punto de vista medioambiental, social y económico, es evidente en la legislación autonómica vigente. Esta señala como fines específicos de la actividad urbanística el “conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida” de sus habitantes (artículos 3.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; 3.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; 4.c de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana; 4.f de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; 4.e de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia; 3.2.b de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; 2.3.b de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, y 3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco). Es decir, “vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de todos los elementos culturales y medioambien-

tales” (artículo 4.f del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias). Así, la planificación urbanística, en el ámbito local, se instaura como el instrumento idóneo para la protección del medio ambiente urbano. Es oportuno señalar que también la planificación territorial autonómica, al igual que la urbanística municipal, tiene como objetivo fundamental lograr una ordenación equilibrada y sostenible de los usos del suelo; no obstante, las comunidades autónomas cuentan con instrumentos de planificación específicos para la protección del medio ambiente. En el caso de las entidades locales, la planificación urbanística cobra especial importancia en el momento de introducir previsiones que van más allá del mero mandato de ordenar ciudad, pues además logran que esta sea sostenible, obteniendo así una efectiva protección del entorno natural y urbano. Las técnicas urbanísticas que se aplican en el planeamiento urbanístico están vinculadas directamente con la protección del medio ambiente. Así, por ejemplo, cuando en los planes urbanísticos se establece la clasificación y calificación de los usos del suelo, densidades, alturas, volúmenes, dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte, ocio, turísticas, entre otras, se está conformando no solo un modelo de ciudad, sino que, según los criterios que se adopten en la implementación de dichas técnicas urbanísticas, también se configuran políticas de protección del medio ambiente, ya que estos criterios tendrán efectos sobre los recursos ambientales: agua, aire, energía, recursos naturales, etc. La extensión del urbanismo en España, con las urbanizaciones para segunda residencia y el auge del turismo en zonas de costa, no se ha llevado a cabo siempre de forma sostenible, es decir, con equilibrio entre ciudad y territorio¹⁷. En este sentido, y teniendo en cuenta que el suelo es un recurso natural escaso, especial atención merece la técnica urbanística de clasifica-

16. Exigencia que se plasma en la normativa comunitaria (artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea), estatal (artículos 2 y 15 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) y, fundamentalmente, urbanística autonómica. La normativa comunitaria en materia de medio ambiente incide directamente en la ordenación del territorio y urbanismo, y pone de manifiesto que “la dimensión territorial del desarrollo sostenible está hoy en primera línea de las preocupaciones de las instituciones europeas y ello no solo como expresión de una determinada orientación política, sino en cumplimiento de las exigencias normativas de los Tratados de la Unión”. MENÉNDEZ REXACH, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200, marzo 2003, p. 140.

17. Este hecho se pone de manifiesto en el Informe del Parlamento Europeo (ponente Margrete Auken) de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario.

ción del suelo¹⁸. En cuanto al suelo urbano, una vez que la ciudad se encuentra consolidada, se apuesta por técnicas de regeneración y rehabilitación urbana¹⁹ que permitan mejorar el medio ambiente urbano existente²⁰, evitando, en la medida de lo posible, transformar nuevos suelos para atender a las demandas actuales de la población. Por su parte, cuando el planeamiento urbanístico municipal clasifica suelo como urbanizable, posibilita el equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la ocupación del suelo, ya que se considera que dicho suelo es apto para su transformación. Finalmente, y quizá este sea el aspecto más sobresaliente en cuanto a la protección ambiental del suelo, el planeamiento urbanístico clasifica como suelo no urbanizable aquellos que por sus características naturales y valores medioambientales deban estar sujetos a un régimen de protección especial para evitar su transformación urbanística (artículos 13 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; 46 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; 16 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y 16 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana)²¹. Es, pues, “la calificación de un suelo como no urbanizable la primera y fundamental forma de protección ambiental que pueden acometer las normas y planes urbanísticos”²². Así, a través del planeamiento urbanístico municipal se puede llevar a cabo una protección medioambiental, tanto del entorno natural como del urbano; no obstante, esta protec-

ción no es a escala territorial, como en el caso de los planes ambientales autonómicos, razón por la que las entidades locales, en lo que respecta a suelo no urbanizable, no crean un modelo propio de protección, sino más bien ejecutan las directrices territoriales y sectoriales del Estado y las comunidades autónomas. Es así como en el planeamiento urbanístico se introducen determinaciones, ya sean propias o impuestas por la normativa autonómica y estatal, que permiten una efectiva protección del medio ambiente, por lo que su protagonismo en este ámbito, junto al planeamiento territorial, es evidente²³.

7. Conclusión

Del esquema de distribución de competencias en materia de medio ambiente²⁴, se deduce la complicada tarea de articular las actuaciones que llevan a cabo el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, y no solo en este ámbito en concreto, sino, además, en aquellos que tienen una conexión directa con el medio ambiente, que como ha quedado expuesto son diversos. Todas las entidades territoriales regulan lo referente a la protección del medio ambiente, ya sea a través de título competencial propio en la materia, como en el caso del Estado y las comunidades autónomas, o bien, primordialmente, mediante otros títulos competenciales estrechamente relacionados, tal es el caso de las entidades locales a través de su potestad de planificación urbanística. Así, la ordenación del territorio y urbanis-

18. En este sentido, ver MENÉNDEZ REXACH, Á., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *op. cit.*, pp. 151 y ss.

19. “La rehabilitación tiene una clara vocación urbanística, y esa vocación urbanística se hace efectiva a través del planeamiento”. GARCÍA GARCÍA, M. J., “Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, diciembre 2008, p. 229.

20. “La regeneración de la imagen y las funciones urbanas desde una perspectiva ambiental aparece como uno de los principales retos de la planificación urbanística de nuestros días”. BASSOLS COMA, M., “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, segunda edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 702.

21. “La clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable constituye una relevante técnica de protección del medio ambiente, en cuanto viene a preservar el espacio rural de transformación física”. RAZQUÍN LIZARRAGA, J. A., “La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42, 2006, p. 66.

22. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, *op. cit.*, p. 401.

23. “Los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial se convierten, por tanto, en protagonistas principales para el logro del objetivo de protección ambiental”. MONTERO FERNÁNDEZ, J. A., “Medio Ambiente y Urbanismo”, *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 82, 2005, p. 26.

24. Este esquema competencial se considera “coherente con el principio de subsidiariedad que aplica el derecho comunitario a este ámbito concreto, pretendiendo que actúe en cada caso la instancia territorial que tenga sus respectivos intereses más afectados y que pueda responder con mayor eficacia y que solo en el caso de que una actuación en esta materia exceda del ámbito de competencias de la instancia territorial más cercana al ciudadano actúe la instancia administrativa superior”. TORRES MARTÍNEZ, J., “El urbanismo y el medio ambiente”, en SAN CRISTÓBAL REALES, S. (coord.), *Manual de Derecho de la Construcción*, La Ley, Madrid, 2008, p. 1150.

mo son, desde una perspectiva particular, de las competencias que mayor interconexión guardan con el medio ambiente y, a su vez, mayor complejidad reportan para la efectiva articulación de estas competencias. Esto por dos razones fundamentales: la primera, porque al tener la ordenación del territorio y urbanismo por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial (STC 77/1984, FJ 2), se superpone con la finalidad de la competencia medioambiental en cuanto a la protección del suelo como recurso natural escaso, por lo que al existir una amplia regulación sobre la materia se dificulta la articulación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, aun cuando su finalidad sea la misma: proteger el medio ambiente. La segunda razón se debe a que estos títulos competenciales, medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio, se proyectan sobre un mismo espacio físico, por lo que es necesaria la colaboración de las distintas entidades territoriales, ya que de lo contrario se aplican criterios de prevalencia que no siempre garantizan esa efectiva articulación de competencias. Por tanto, la importancia de delimitar el ámbito competencial de cada entidad territorial es crucial en cuanto a la incidencia que el ejercicio de las potestades sobre medio ambiente ejerce respecto de otras competencias, en este caso la ordenación del territorio y urbanismo. Aunque, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente trabajo, en el ámbito local, la planificación urbanística es el eje central a partir del cual se inserta la vertiente ambiental.

Bibliografía

- BASSOLS COMA, M., "Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, octubre de 2012, pp. 37-57.
- BASSOLS COMA, M., "La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, segunda edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, pp. 677-710.
- CHUECA GOTILLA, F., *Breve historia del urbanismo*, Geografía Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- GARCÍA GARCÍA, M. J., "Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, diciembre 2008, pp. 217-246.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 7.ª edición, Dykinson, Madrid, 2006.
- MENÉNDEZ REXACH, A., "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200, marzo 2003, pp. 135-198.
- MONTERO FERNÁNDEZ, J. A., "Medio Ambiente y Urbanismo", *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 82, 2005, pp. 13-48.
- QUINTANA LÓPEZ, T., "Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León", en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Derecho ambiental en Castilla y León*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 27-83.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, J. A., "La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42, 2006, pp. 55-92.
- TORRES MARTÍNEZ, J., "El urbanismo y el medio ambiente", en SAN CRISTÓBAL REALES, S. (coord.), *Manual de Derecho de la Construcción*, La Ley, Madrid, 2008, pp. 1143-1188.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., "Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales", en ESTEVE PARDO, J. (coordinador), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, segunda edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, pp. 159-200.
- VELASCO CABALLERO, F., "El Medio Ambiente en la Constitución: ¿Derecho subjetivo y/o principio rector?", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, julio-agosto-septiembre 1994, pp. 77-122. ■