

SOSTENIBILIDAD, MEDIO AMBIENTE Y PLANEAMIENTO MUNICIPAL

II Encuentro Urbanismo para los ciudadanos. Curso para responsables municipales.

Guadalajara 22 noviembre 2008

María Soledad Gallego Bernad

Abogada

Despacho Jurídico Ambiental

www.justiciambiental.es

1. INTRODUCCIÓN

Cuando los romanos iban a fundar una ciudad, el augur o sacerdote contemplaba los signos favorables, en el centro del lugar elegido se abría un pozo circular o “mundus” en el que se ponían ofrendas y tierra del lugar de procedencia de los fundadores. Alrededor de este punto se trazaban las cuatro calles principales y posteriormente el sacerdote con los bueyes y un arado, marcaba el perímetro de la ciudad. En el centro se disponían el foro o plaza pública, alrededor de la que se ubicaban el templo y los edificios administrativos y de ocio. Aunque existían grandes urbes, la superficie y población procuraba restringirse a unos 50.000 habitantes.

Este modelo de ciudad compacta, con plazas públicas centrales alrededor de las que se desarrollaba la vida administrativa o social de los pueblos y ciudades, es el que ha predominado en nuestro entorno. En nuestras latitudes, el modelo de ordenación del territorio que se ha demostrado sostenible durante siglos es el mosaico formado por áreas agrícolas, forestales y pastos, unidos por márgenes, acequias, ríos, etc y, entre medio, los núcleos urbanos compactos o complejos¹.

La sostenibilidad en las distintas épocas ha tenido en cuenta intereses y consideraciones muy distintos. Cuando los medios técnicos no eran tan potentes, la planificación, que en distintos grados de complejidad, siempre ha existido en casi todas los núcleos humanos, se basaba básicamente en adaptarse al entorno, buscar los lugares más adecuados y salubres, cercanos a los cursos de agua, o que ofrecían mejores posibilidades de defensa, dentro de lo que los medios de cada época permitían transformar o adaptar.

Así por ejemplo, los celtas, a diferencia de los romanos, que construían dentro de los límites de la ciudad y cerca de rutas y vías, construían en torno a la naturaleza, con la que vivían más en contacto. Sus poblados se situaban en montículos de fácil defensa (“castros”), rodeados por un foso, y las viviendas se establecían sin ningún orden dentro de la ciudad.

Desde los celtas y los romanos al informe de la Sra. Brutland que introdujo por primera vez en 1987 la definición de desarrollo sostenible, ha pasado bastante tiempo, y en definitiva, lo que podemos decir, es que al igual que antes la planificación se adaptaba

¹ “Estrategia de medio Ambiente Urbano”. Ministerio de Medio Ambiente. Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. 2006

básicamente al entorno, clima y recursos (la arquitectura tradicional nos ofrece excelentes muestras de arquitectura bioclimática), es ahora el entorno el que se adapta y sucumbe bajo la planificación, ya que nuestras posibilidades técnicas de transformarlo, así como nuestras “necesidades” se han multiplicado.

2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANEAMIENTO

El urbanismo tradicional o clásico se centró principalmente en la “producción” de ciudad, con un espíritu “productivista” o “desarrollista”, sin preocuparse por las posibles repercusiones ambientales (Moreno, 2008: 18). Esto estaba en sintonía con el concepto de desarrollo vigente, que durante gran parte del siglo XX y hasta bien entrados los años 80, se vinculaba únicamente a la economía y al crecimiento. La economía dejó de considerarse un medio y se convirtió en un fin, arrasando en su camino, en nombre del desarrollo y del progreso económicos de una minoría, gran parte de los derechos económicos, políticos y culturales de la mayoría de habitantes del planeta, amén de la destrucción sistemática del entorno y los recursos naturales, que los avances técnicos han permitido en niveles no conocidos hasta ahora. Olvidamos que el crecimiento no es garantía ni de mayor justicia ni de un mundo mejor.

Esta situación, y la imposición de los parámetros económicos del desarrollo han conducido al planeta a una crisis de insostenibilidad, que requiere soluciones globales y comunes, ya que está en juego “nuestro futuro común”.²

De esta manera la definición de Desarrollo Sostenible del Informe Brundtland fue asumida en el Principio 3.º de la Declaración de Río (1992):

“Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”

En la Conferencia de Río, se profundizó en los "tres pilares" que deben conciliarse en una perspectiva de desarrollo sostenible: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente.

Cuando hablamos de sostenibilidad, parece que introducimos un concepto moderno o novedoso, pero se trata de encontrar el equilibrio de los elementos básicos que nuestras sociedades, pensando a medio y largo plazo, necesitan para sobrevivir. No se trata de una moda, sino de la plasmación y el reconocimiento de algo que siempre se ha sabido: que necesitamos equilibrar nuestros hábitos de vida, y consumo de recursos (ya sea suelo, agua, combustibles, energía, etc...) a lo que realmente nuestro planeta y nuestro entorno más inmediato puede soportar y sostener, teniendo en cuenta no solo nuestras necesidades sino también las de otros seres humanos, incluidas las generaciones futuras, y otros seres y elementos que comparten con nosotros su espacio vital. Se trata de una simple fórmula de justicia: social, intergeneracional, ecológica...

² Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. 1987

Se trata de que cuando nos vayamos, dejemos la casa limpia y ordenada, y a ser posible, habitable, para los siguientes que vengan.

Al igual que en otros ámbitos, desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 ha tomado auge en el urbanismo y el planeamiento la vertiente medioambiental, ya que el suelo se considera un *recurso no renovable*, y han surgido conceptos como el de la “huella ecológica” de las ciudades³. Surge así lo que se denomina el “urbanismo sostenible”.

Aunque una cosa es la plasmación normativa de esta vertiente, que ha sido recogida en profusión de leyes y disposiciones, y otra es su aplicación efectiva y virtualidad práctica. Es difícil definir y concretar qué es “sostenible” y qué no lo es.

La sostenibilidad es un concepto jurídico indeterminado, que admite que el planificador pueda optar entre varias soluciones posibles, según las características ambientales del ámbito a planificar. Las soluciones de planificación son distintas para zonas arboladas, o con figuras de protección ambiental, que para terrenos ubicados al lado de infraestructuras de transporte ya realizadas o proyectadas, sin valor ambiental o paisajístico. No es posible dar respuestas exactas. Así sucede por ejemplo al optar entre la edificación en bloque (que puede tener un impacto visual mayor) y el urbanismo difuso de baja densidad y viviendas unifamiliares, que tiene un gran impacto ambiental.

Una vivienda en bloque emite 5 TM de CO₂ al año, mientras que una vivienda en urbanización dispersa emite 12 TM. Una vivienda en un bloque de 50 pisos consume 75 m³ de agua al año de media; en cambio en urbanización difusa consume 516 (Moreno Molina, 2008: 75).

Pero, como en tantos conceptos de este tipo, la discrecionalidad no significa arbitrariedad, y dentro del campo de la planificación existen diversos elementos que obligatoriamente se deben tener en cuenta (análisis de impacto ambiental, información y participación pública, estándares urbanísticos, legislación de aguas, normativa ambiental, etc). Estos elementos “reglados” se plasman en los dos ámbitos de planificación que existen desde el punto de vista físico:

1. Municipal (PGOU, Planes de Delimitación de Suelo Urbano, etc)
2. Territorial: regula las acciones en una extensión amplia del territorio y da pautas para los planes urbanísticos de los municipios de su ámbito.

Aunque en la práctica, más que a través de planes territoriales, son las políticas y planes sectoriales con una fuerte incidencia territorial, como las de comunicaciones, transporte, hidráulicas, las que modelan el territorio.

Además del planeamiento de base física, existe otro tipo de planeamiento denominado estratégico (planes estratégicos, planes de acción ambiental, agendas 21). No son planes vinculantes, y su valor es el de expresar los objetivos y propuestas de una colectividad urbana o territorial y establecer las directrices para determinar el modelo de ciudad. Este planeamiento es complementario del planeamiento urbanístico y territorial (Esteban Noguera, 2003:51).

³ Superficie de terreno que necesita una ciudad para satisfacer el abastecimiento de alimentos y energía a sus habitantes, así como para absorber el dióxido de carbono y los residuos generados por la ciudad.

3. LA SOSTENIBILIDAD EN LA DETERMINACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD

Previamente al inicio formal de redacción del planeamiento, existe un momento en el que el planificador determina qué modelo de ocupación de suelo y crecimiento quiere para su municipio. En esta fase previa “estratégica” es cuando se concibe el modelo de ciudad que posteriormente se plasmará en los instrumentos de planeamiento.

Los elementos y aspectos que definen el modelo territorial establecido por el planeamiento municipal, se concretan en la “ordenación estructural”. Así, en Castilla-la Mancha el Reglamento de Planeamiento (Decreto 248/2004) establece en su artículo 19 que la ordenación estructural contendrá entre otras las siguientes determinaciones:

1. Establecimiento, sobre la base de *criterios explícitos de sostenibilidad* que garanticen su equilibrio y calidad, de las directrices que resulten del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio asumido, previendo la expansión urbana para los doce años siguientes, (...)

2. Clasificación del suelo en urbano (SU), urbanizable SUB) y rústico (SR), dividiendo cada una de estas clases en las categorías que procedan y, en todo caso, en zonas de ordenación territorial y urbanística, con delimitación incluso de áreas sometidas a un régimen especial de protección sobre la base de los valores en ellas concurrentes.

Existen unos objetivos ambientales “mínimos” impuestos por la legislación urbanística y sectorial (ratios de zonas verdes, dotaciones, número máximo de alturas, densidades, bandas de protección de cauces fluviales, suelos con figuras de protección: ZEPAs, LICs, etc). Sin embargo, el planificador municipal puede ir más allá de cumplir lo que estrictamente exige la normativa e incorporar objetivos ambientales más ambiciosos.

Así, por ejemplo, en el año 2006 el Ministerio de Medio Ambiente elaboró un documento denominado “Estrategia de Medio Ambiente Urbano”, que establece una serie de objetivos y directrices para un urbanismo sostenible. Algunas de ellos son:

1. Evitar las áreas de baja densidad, que se alejan tanto del modelo de la vibrante ciudad europea clásica, caracterizada por la vitalidad, accesibilidad, diversidad, etc.
2. Desincentivar la utilización masiva de tipologías de vivienda aislada o adosada, grandes consumidoras de suelo y recursos.
3. Rehabilitar y “reciclar” la ciudad existente, antes de urbanizar y edificar nuevos suelos.
4. Integrar los espacios de alto valor ecológico, abundantes en agua o con especial riqueza natural en la red de espacios públicos y verdes de la ciudad. Crear corredores y anillos verdes que asocien estos espacios.
5. Establecer en la planificación urbanística un mínimo de energía renovable, combinado con medidas de ahorro y eficiencia.

Dentro de los instrumentos que en los últimos años han surgido para concretar los compromisos a favor del medio ambiente y la sostenibilidad de los municipios existen

instrumentos como la “Agenda 21 local” en la que se plasman los objetivos ambientales de calidad vital del municipio.

Así, sobre la base de lo establecido en la Conferencia de Río de 1992, la Carta de Aalborg, estableció una serie de compromisos, que han ido asumiendo distintos municipios europeos. En concreto, en cuanto a los objetivos urbanísticos, las corporaciones locales se comprometen a trabajar para:

- (1) Regenerar las zonas degradadas y abandonadas
- (2) Evitar el crecimiento urbano desmesurado, logrando densidades urbanas apropiadas y priorizando el desarrollo urbano en zonas ocupadas frente a zonas verdes;
- (3) Asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos, con un balance equilibrado entre la actividad laboral, residencial y de servicios, dando prioridad a un uso residencial en el núcleo urbano;
- (4) Requerir un diseño y construcción sostenibles y promover la arquitectura de alta calidad favoreciendo las nuevas tecnologías de construcción.

En Castilla-La Mancha, numerosos municipios se han adherido a la Carta de Aalborg y se ha creado la “Red de Ciudades y pueblos sostenibles de Castilla-la Mancha”.

En el año 2004, la Federación Española de Municipios y Provincias elaboró un Código de Buenas Prácticas Ambientales, que ofrece un protocolo de actuación voluntario para el desarrollo de una Agenda 21. Los elementos básicos son:

- 1º. Decisión de la Corporación (preferiblemente por unanimidad)
- 2º. Diseño del Plan de participación social (elemento esencial).
- 3º. Realización de una auditoria ambiental del Municipio.
- 4º. Elaboración de una Declaración medio ambiental (que refleja los resultados de la auditoria, para que los conozca la población)
- 5º. Elaboración del Plan de Acción ambiental (establece los objetivos y líneas estratégicas, que el ayuntamiento se compromete a conectar con todos sus planes y proyectos)
- 6º. Establecimiento de un plan de seguimiento, con “indicadores ambientales”. Por ejemplo, porcentaje de espacios naturales perdidos durante el año, porcentaje de áreas protegidas sobre el total del municipio, número de licencias concedidas para la rehabilitación de viviendas, porcentaje de la población que tiene acceso a pie, - distancias menores de 1 Km.- a los servicios básicos, número de edificios con certificado de eficiencia energética, etc.
- 7º. Proceso de revisión y mejora continuas.

En cuanto a la vinculación entre la Agenda 21 Local y el planeamiento, según Moreno Molina (2008) en las ciudades que han asumido un proceso de Agenda 21 Local “el

planeamiento urbano no se empieza a dibujar desde cero” sino que ya se han identificado una serie de criterios, objetivos y estrategias en el campo de la sostenibilidad urbana. De esta manera, según dicho autor, si un plan urbanístico se apartara de forma flagrante y no motivada de lo establecido en la Agenda 21 local, sobre todo si esta tiene líneas estratégicas claras y operativas, podríamos encontrarnos ante un supuesto de arbitrariedad del plan, que podría ser controlado incluso por los tribunales.

4. LIMITES AMBIENTALES A LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental del planeamiento, existen una serie de aspectos reglados que deben observarse por el planificador: conclusiones de la evaluación de impacto ambiental o evaluación estratégica, estándares urbanísticos relacionados con la sostenibilidad (zonas verdes, dotaciones, alturas máximas, etc), limitaciones y condicionantes establecido por otros planes (como los de espacios protegidos), normativa específica sobre ruido, residuos, actividades clasificadas, informes preceptivos (como el de la Administración Hidrológica).

Pasamos a continuación a ver con detalle algunos de estos límites ambientales que se establecen en diferentes normativas en relación con la potestad de planeamiento.

1. Valores ambientales y clasificación del suelo en el planeamiento

Es evidente que el municipio cuenta con una facultad discrecional para clasificar suelo como urbanizable, pero esa discrecionalidad no está exenta de límites y debe adaptarse a la situación real y fáctica de los suelos, en cumplimiento de la normativa vigente.

En cuanto a la clasificación del suelo dos aspectos resultan claramente “reglados” frente a la posible decisión del planificador. De un lado el suelo urbano (aspecto “reglado” del planeamiento por antonomasia, de acuerdo con la jurisprudencia), y de otro, el suelo no urbanizable de especial protección (sobre el cual, nuevamente la jurisprudencia y las decisiones autonómicas en materia de ordenación del territorio, o la necesidad de preservar sus valores específicos vienen limitando sensiblemente la discrecionalidad municipal).

El artículo 47.1.b del TRLOTAU establece que pertenecerán al suelo rústico los terrenos que dicho Plan adscriba a esta clase de suelo, por *“Ser merecedores de algún régimen urbanístico de protección o, cuando menos, garante del mantenimiento de sus características por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter ambiental, natural, paisajístico...”*.

A su vez, el art. 47.2.1.A establece que *“Dentro del suelo rústico no urbanizable de especial protección deberá diferenciarse el suelo rústico no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en él se hagan presentes.*

2. Legislación de aguas

A. Zonas privadas limitadas legalmente

Los terrenos que lindan con los cauces y lechos de ríos, lagos, lagunas y embalses, aunque pueden ser de propiedad privada, están sujetos a una serie de limitaciones legales (Art. 6 y 96,2 TRLA; 6 y 7,1 RDPH). En concreto:

1. Una **zona de servidumbre**, de *cinco metros* de anchura, para uso público (paso para vigilancia del cauce, pesca fluvial, salvamento, etc.). En esta zona se puede edificar con autorización del organismo de cuenca, pero la Ley dice que esta autorización solo se otorgará en casos muy justificados.

2. Una **zona de policía**, de *100 metros* de anchura, que incluye a la anterior, en la que se condiciona el uso del suelo y las actividades que se desarrollan. Se pueden realizar construcciones en esta zona, con autorización del organismo de cuenca. No es necesaria autorización cuando la planificación urbanística o de las obras, hubiera sido informada por el Organismo de cuenca y hubieran recogido las previsiones formuladas al efecto.

Además, en Castilla-La Mancha el Reglamento de Suelo Rústico (Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004) establece en su Disposición Adicional Primera, en cuanto a las Zonas de protección del Dominio Público Hidráulico que se encuentren en el interior de cascos urbanos o completamente rodeadas por suelo urbano o urbanizable:

1. Cuando existan hábitats de protección especial asociados, deberá clasificarse como *suelo rústico no urbanizable de especial protección* la banda inmediatamente contigua a los cauces fluviales.

2. Cuando no existan hábitats de protección especial asociados, deberá clasificarse como *suelo urbano o urbanizable con la calificación de zona verde* la banda inmediatamente contigua a los cauces fluviales.

En ambos casos la superficie mínima de la **banda de protección** a clasificar será de 10 metros, o incluso superior, si así lo determinan los informes preceptivos de los órganos competentes en materia ambiental y de aguas.

En el caso del Dominio Público Hidráulico que se encuentre fuera de cascos urbanos el artículo 5 del Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha establece que se adscribirán a la categoría de *Suelo rústico no urbanizable de protección ambiental* los terrenos comprendidos en la zona de policía de 100 metros de anchura situada en los márgenes de los cauces fluviales contemplada en el art. 6 del TRLA, así como los terrenos comprendidos en los perímetros de protección de las áreas de captación de agua para abastecimiento público referidos en el art. 56 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, del Ciclo Integral del Agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

B. El informe previo del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas

El artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas establece, con relación a las cuencas intercomunitarias, la necesidad de un informe previo emitido por las

Confederaciones Hidrográficas, cuando los planes de ordenación del territorio y urbanismo, que las Comunidades Autónomas han de aprobar afecten al aprovechamiento de las aguas continentales o al dominio público hidráulico y sus zonas de servidumbre y policía.

El legislador añadió en 2005 los siguientes párrafos:

“Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica”.

Este es un informe preceptivo, aunque no vinculante, al no establecerlo así expresamente la legislación de aguas, lo cual quiere decir que la administración que apruebe el Plan puede apartarse de este informe motivándolo de forma adecuada. Así lo establece el artículo 15.3.c del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal (RDL 2/2008), y se deriva del artículo 54 de la Ley 30/1992 (LRJPAC) que establece que serán motivadas con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que se separen el criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos

C. Zonas inundables y zonas protegidas

En primer lugar, por lo que respecta a las zonas inundables, su protección se halla garantizada en la legislación cuando coinciden con la zona de policía, en cuyo caso se condiciona el uso del suelo y las actividades que en ellas se desarrollen con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes.

Las zonas inundables no incluidas dentro de la zona de policía, se ven preservadas de la urbanización cuando se encuentran dentro de la delimitación de una zona de riesgo (mapa de riesgos naturales). En estos casos, en virtud del art. 12.2. a del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal (RDL 2/2008) deben clasificarse como suelo rústico.

En cuanto a las zonas protegidas previstas por la legislación de aguas son:

- **Registro de Zonas Protegidas:** El art. 99 bis.5 TRLA, establece que los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la no afección de los recursos hídricos de las zonas protegidas para captar agua para consumo humano, baño y zonas recreativas, así como de sus perímetros de protección.
- **Reservas naturales fluviales:** cuya finalidad es preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico (art. 42.1.b.c. TRLA, ref. 2005)

3. Legislación de Espacios Protegidos y Montes

A) Espacios protegidos

Existe un sistema de relación entre los planes que ordenan los espacios naturales y los planes que ordenan los usos del suelo, coherente con el principio de desarrollo sostenible, que postula de manera implícita el artículo 45.2 de la Constitución española, desde el momento que se da preeminencia a los planes con un contenido más protector desde el punto de vista ambiental.

En concreto, a través de normativa básica estatal se determina, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (que deroga la Ley 4/1989) la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística (art. 2,f). De manera textual se afirma en su artículo 18.2⁴ que:

“Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”

A su vez, el artículo 13.4 del TRLS 2008 establece que sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 (las “ZEPAS” reguladas en la Directiva 79/409, de aves silvestres, y las “ZECs” reguladas por la Directiva 92/43 sobre hábitats), reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

Además, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente y que Castilla-La Mancha, en ejercicio de sus competencias aprobó la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que en su artículo 10 establece la integración con el planeamiento urbanístico de la siguiente manera:

1. En la ordenación del territorio y la planificación urbanística se tendrán en cuenta las disposiciones y directrices establecidas por esta Ley para atender la protección de las áreas y recursos naturales protegidos.
2. En los procedimientos de aprobación de planes de ordenación territoriales o planes urbanísticos que afecten al medio natural y no estén sometidos al régimen de evaluación de impacto ambiental, deberá recabarse informe a la Consejería relativo a los extremos

⁴ Al igual que en la normativa básica estatal, el artículo 28 de la ley autonómica 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, establece la misma regla de prevalencia.

señalados en el apartado anterior. Dicho informe se emitirá en el plazo de un mes y tendrá carácter preceptivo, siendo vinculante cuando las actividades pretendidas afecten negativamente a áreas o recursos naturales protegidos.

Los espacios naturales protegidos en la legislación autonómica son: *Parques naturales, Reservas naturales, Microrreservas, Reservas fluviales, Monumentos naturales, Paisajes protegidos, Parajes naturales*, pudiéndose crear zonas periféricas de protección alrededor de los mismos.

Además se designarán como *zonas sensibles*: las ZEPAS de la Directiva 79/409 de aves; los LICs y ZECs de la Directiva 92/43 de Hábitats, las áreas críticas par la conservación de especies amenazadas, hábitats o elementos geomorfológicos de protección especial, áreas forestales para la protección de recursos naturales, refugios de fauna y pesca, corredores biológicos... (art. 54 ley 9/1999)

Para la planificación de estos espacios se realizarán por la Consejería competente los Planes Rectores de Uso y Gestión, (P.R.U.G.), que desarrollarán, en su caso, los P.O.R.N. aplicables, planes de conservación, etc. Según el artículo 53 de la Ley 9/1999, las disposiciones de estos planes prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, que deberá revisarse de oficio cuando existan disposiciones incompatibles. A su vez, los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos determinarán el suelo que deba ser clasificado como *rústico de protección ambiental, natural o paisajística, según proceda*, salvo excepciones expresas y justificada.

Con la finalidad de realizar la planificación y gestión de las áreas protegidas y recursos naturales, así como la gestión de los Parques Nacionales en la región, se creó en 2007 el Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha.

B) Espacios forestales

En relación con los espacios forestales, la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de montes establece en su artículo 40.1 que el cambio de uso forestal de un monte tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente. A su vez, la Ley habilita a las Comunidades Autónomas a elaborar Planes de ordenación de Recursos Forestales, que serán una herramienta de la ordenación del territorio (art. 31.1).

El artículo 50 de dicha Ley de Montes, modificado en 2006, establece que en los casos de incendios forestales queda prohibido el cambio de uso forestal al menos durante 30 años, a no ser que la modificación estuviera ya prevista en un instrumento de planeamiento previamente aprobado o pendiente de aprobación.

Esta determinación, que ha sido también ratificada por la Disposición Final Sexta de la nueva ley del suelo estatal (TRLS2008), ya se regulaba en la normativa urbanística de Castilla-La Mancha, que en la LOTAU de 1998 establecía en su artículo 51.1.1.b que “en caso de incendio o agresión ambiental que produzcan la pérdida de masas forestales preexistentes, quedará prohibida la reclasificación como suelo urbano o urbanizable o su recalificación para cualquier uso incompatible con el forestal”. Esta prohibición se recoge en el mismo artículo del actual Texto refundido de la LOTAU 2004.

4. Legislación protectora de elementos del medio ambiente

Existen una serie de materias específicas: contaminación atmosférica, ruido, gestión de residuos, protección del paisaje, actividades clasificadas, edificación “sostenible” (Código Técnico de la Edificación) que tienen una indudable repercusión sobre el planeamiento urbanístico, ya que es en la planificación de las actividades y emplazamientos futuros donde mejor podrán plasmarse los principios de acción preventiva y de protección ambiental.

5. Evaluación de impacto ambiental

Para la protección de los valores y recursos naturales y la defensa del medio ambiente, es clave la figura de la evaluación de impacto ambiental, que en aplicación del principio de prevención, “evalúa” con carácter previo a la aprobación de un plan o proyecto los impactos que puede tener sobre el medio ambiente y las distintas alternativas para evitarlos o paliarlos, pudiendo determinar incluso la imposibilidad de realizar determinados proyectos o planes por la gravedad de sus afecciones e impactos.

La normativa reguladora de esta técnica, tanto a nivel estatal como autonómico, deriva de la normativa y Directivas Comunitarias dictadas en esta materia. En concreto, a nivel estatal se regula en dos normas, referidas respectivamente a la evaluación de proyectos y a la de planes y programas:

- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En Castilla La Mancha, ambos tipos de evaluaciones se regulan en una única norma: la Ley 4/2007 de Evaluación Ambiental (a la que mientras no se dicte su reglamento específico de desarrollo, todavía es de aplicación el Decreto 178/2002 de 17 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha).

La figura de la evaluación ambiental, con sus diferentes regímenes se aplica en Castilla-la Mancha a los proyectos de urbanización tanto sobre suelos urbanos, como urbanizables y rurales, y dentro de estos últimos, es una figura fundamental para la protección de las diversas categorías de suelo preservado de la urbanización por sus valores ambientales, naturales, paisajísticos, etc., que puede serlo bien por decisión municipal, al concurrir dichos valores, o bien por legislación sectorial que considere aplicable alguna de las figuras existentes de Parques y Reservas naturales, Red Natura, etc.

En concreto, en cuanto a la evaluación de proyectos, el promotor debe presentar un estudio de impacto ambiental con un contenido mínimo, en el que debe incluirse un inventario ambiental e identificar, describir y evaluar los efectos previsibles directos o indirectos sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico. Deberán

también presentarse las alternativas estudiadas (incluida la alternativa “sin proyecto”) y la justificación de la solución finalmente adoptada. Es fundamental asegurar la información y la participación pública en el proceso. Finalmente debe emitirse por el organismo ambiental competente la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) cuyas determinaciones deben incorporarse a la resolución autorizatoria que finalmente se dicte.

En cuanto a los planes de ordenación del territorio urbano y rural o de uso del suelo, los mismos deben someterse a la evaluación ambiental de planes y programas, que se iniciará con la emisión por el municipio u órgano promotor del plan de un Informe de Sostenibilidad ambiental que debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente, así como las alternativas razonables incluida la alternativa “sin proyecto”. Este informe se someterá a consultas de las administraciones públicas interesadas y del público. Posteriormente se elaborará una Memoria Ambiental para valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta, evaluará el resultado de las consultas y analizará la previsión de los impactos. Contendrá las determinaciones que de forma preceptiva, deben tenerse en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva.

En el caso de que el plan o proyecto afecte a lugares de la Red Natura 2000 (ZEPAs, LICs, ZECs...) la evaluación de impacto ambiental debe incorporar las determinaciones pertinentes para poderse considerar la “adecuada evaluación” prevista en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats (art.6 Real Decreto 1997/1995 y art. 56 Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza). Sólo pueden autorizarse planes o proyectos con afecciones negativas a estos espacios por razones imperiosas de interés público de primer orden, informando además a la Comisión Europea. Si hay especies prioritarias, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o bien otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea. En cuanto a la “evaluación de alternativas” la Directiva de Hábitats obliga a considerar únicamente criterios ambientales, y en concreto, el impacto que se pueda producir sobre los objetivos de conservación, sin que se pueden incorporar variables sociales, económicas y de otra índole que se aplican en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental que no afectan a espacios de la Red Natura.

ANTEQUERA, Josep (2005) *El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos*. Edición electrónica: www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/

BARREIRA, Ana (2007), “En busca del Desarrollo Sostenible: la aplicación del derecho para alcanzar la justicia intergeneracional”, en *El debate del desarrollo sostenible en España*. Generationen. Fundación por los derechos de las generaciones futuras. Ausgabe 1/2007

ESTEBAN NOGUERA, Juli (2003): *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Barcelona: Electa.

“Estrategia de medio Ambiente Urbano”. Ministerio de Medio Ambiente. Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. 2006

FERIA, J.M., RUBIO, M. y SANTIAGO, J.: *Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación*. Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, págs. 87-116

Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): *Nuestro Futuro Común*. 1987.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel (2008): *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*. Valencia: Tirant Lo Blanch.