

Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo

José FARIÑA TOJO

Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN: En este trabajo se estudia la nueva Ley de Suelo española (8/2007, de 28 de mayo) atendiendo a sus aspectos ambientales y de sostenibilidad. Para ello se repasa la situación actual del tema y se intenta fijar la diferencia entre los conceptos de sostenibilidad, desarrollo sostenible y medioambiente para, a continuación, analizar el articulado de la Ley. De su análisis se deduce que el énfasis que tradicionalmente se ha ido poniendo sobre la necesidad de urbanizar el territorio, se quiebra al considerar que existe una contraparte (las áreas no urbanizadas) imprescindible para que el conjunto funcione armónicamente. Y que, además, parece necesario pasar de una organización eficaz de las áreas urbanizadas a otra que considere también la eficiencia de todo sistema urbano. La Ley aporta una serie de propuestas destacables: el suelo rústico vuelve a ser el residual; se intenta frenar la antropización del suelo limitando el crecimiento urbano; se pretende dotar de contenido a la evaluación ambiental previa con la obligatoriedad de informes específicos; y, sobre todo, se ponen grandes dificultades para poder descatalogar o reducir los espacios naturales protegidos por la Red Natura 2000.

DESCRIPTORES: Desarrollo Sostenible. Medio ambiente. Legislación medioambiental. Ley de Suelo. Ordenación del Territorio. Sostenibilidad. Urbanismo.

Podría parecer sorprendente el énfasis que se pone en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, acerca del tema de la sostenibilidad o el desarrollo sostenible. Tan sorprendente que si este artículo tratara sobre valoraciones o sobre el derecho de superficie resultaría fuera de lugar empezar explicando el significado del vocabulario, pero dado el caso, inédito prácticamente hasta el momento en las leyes anteriores, parece pertinente analizar previamente la situación del tema.

I. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOSTENIBILIDAD

A día de hoy el llamado “cambio climático” en una realidad. Está comprobado de forma fehaciente que nuestro planeta está más caliente que hace 200 años. Los 2.500 científicos de primera línea que constituyen el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC)¹ pronostican un calentamiento global del planeta de hasta 5,8° centígrados a lo largo del siglo XXI. En estas condiciones no es raro que David King,

¹ El Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) se formó en el año 1988 bajo los auspicios de la Organización Meteorológica Mundial y el programa ambiental de las Naciones Unidas con el objetivo

de estudiar el riesgo de un posible cambio en el clima originado por las actividades humanas. Cuenta con una página web donde se pueden consultar los informes que genera <http://www.ipcc.ch/>

asesor de Tony Blair se atreva a afirmar que: “el cambio climático es el problema más severo con el que nos estamos enfrentando hoy en día, mucho más serio aún que la amenaza del terrorismo”.

Pues bien, aunque importante, el problema del cambio climático no es más que una de las consecuencias de la modificación que se ha producido en los últimos cincuenta años en las relaciones entrópicas entre urbanización y naturaleza.

Hasta la Segunda Guerra Mundial (por establecer un momento temporal concreto), las ciudades se habían limitado a ocupar espacios más o menos concentrados y, más allá de los últimos bloques o de los más lejanos suburbios, se extendía aquello que genéricamente era “el campo” en el que sus habitantes residían en aldeas. Luego, más allá todavía del “campo” estaba la Naturaleza que se observaba siempre como un recurso. Las ciudades eran una especie de quistes en un territorio escasamente urbanizado.

Hoy, la ciudad tiende a ocuparlo todo apoyándose en las infraestructuras y basando su supervivencia en la movilidad originada por el automóvil². La tendencia que se adivina es a vivir en pequeñas comunidades residenciales, separadas unas de otras, todas habitadas por personas de parecidas categoría económica y social, que van a trabajar a los grandes centros especializados o al interior de la ciudad tradicional, compran los fines de semana en grandes hipermercados donde, además, ya pueden ir al cine, bailar o cenar en un restaurante más o menos caro.

La ciudad se va haciendo así a trozos, ocupando áreas de campo, y dejando espacios libres entre estos trozos. Pero esta progresiva rotura de la ciudad en partes pequeñas no da lugar a espacios de solidaridad como eran las antiguas aldeas, porque en cada trozo no se integran todas las funciones vitales, si no al contrario, la separación se hace cada vez mayor: entre funciones, entre clases sociales, incluso entre espacios³.

Este planteamiento no está todavía consolidado, pero se advierte claramente una

mayor fragmentación social, mucho más dura e impermeable que lo hasta ahora conocido, con la población ocupando pequeñas islas de territorio, defendidas en algunos casos incluso por cuerpos de seguridad propios, y con un desconocimiento y, en gran medida, desprecio, por todo aquello que no les afecte directamente.

Por supuesto, estos rápidos cambios han afectado también a la vida de las aldeas. Por una parte ha llegado la mecanización. Incluso determinadas labores que requieren aparatos muy especializados y costosos, como la cosecha o el rociado de insecticidas mediante avionetas, las empiezan a realizar empresas que contratan los propios interesados para esas labores específicas, con lo que el agricultor, cada vez más se convierte en un empresario. Así que el concepto tradicional de aldea también se va deshaciendo y, los pueblos se van pareciendo cada vez más a las islas urbanas que comentábamos al ver la evolución que se estaba produciendo en las ciudades.

De forma que la ciudad y la aldea la irse aproximando, se van pareciendo más y más. El proceso no es el mismo que hace un siglo. Entonces, la ciudad al crecer de forma compacta absorbía las aldeas, rehaciéndolas e integrándolas en la trama urbana. Ahora, normalmente la ciudad llega a ese campo rota en decenas de esquirlas urbanas mimetizadas por las aldeas en su crecimiento de manera que las modas, las construcciones arquitectónicas o las formas urbanas son similares. Es decir, que la aldea se convierte en una esquirla más de la ciudad aunque sus habitantes se dediquen a la agricultura o a la ganadería.

Si se analizara una hipotética foto aérea de principios de siglo diecinueve se vería que las ciudades (las ciudades tradicionales) aparecían claramente separadas del campo mediante murallas, cercas o fosos, constituyendo una especie de anomalía, a diferencia del mundo rural mucho más integrado en la naturaleza. Sin embargo, desde mediados de ese siglo se empiezan a tirar sistemáticamente las murallas,

² Esta descripción corresponde al mundo más desarrollado. Para el caso de Europa puede consultarse el libro de Font, Antoni (ed.): *L'explosió de la ciutat*, COAC, Barcelona, 2006.

³ Pueden encontrarse estos temas más desarrollados en Fariña Tojo, José: “Requisitos para un Desarrollo Urbano Sostenible” en Informe 2005, Cifur]47 de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística, Instituto Juan de Herrera, Madrid, 2006.

desaparecen las cercas y se rellenan los fosos⁴ y un siglo después la irrupción del automóvil permite la extensión casi ilimitada de la urbanización y la ciudad se desparrama literalmente sobre el territorio de forma centrifuga haciendo suyas las aldeas, los cultivos, los vertederos, las granjas porcinas y avícolas, las áreas naturales, los establos... De forma que ha sido necesario enquistar las escasas áreas poco antropizadas que quedan.

En el momento actual la situación se ha invertido y ya es todo suelo urbano o urbanizable (en la ley del 98 incluso legalmente) excepto el reservado⁵. Y a estos quistes de naturaleza en medio de un territorio urbano o pendiente de ser urbanizado hay que vallarlos y dotarlos de sistemas de seguridad para que los urbanitas no los hagan suyos.

El problema es que la ciudad surgió históricamente para separarse de la naturaleza. Y esta separación era imprescindible porque, en realidad, la ciudad no era más que el establecimiento de un orden distinto al orden de la naturaleza. Un orden mediante el cual los ciudadanos eran capaces de controlar el territorio, frente al orden de la naturaleza en el que se veían impotentes para intervenir. En las ciudades el ciudadano se encontraba seguro (por lo menos más seguro que fuera) pero ello a costa de ceder el desorden que no podían controlar afuera, al exterior de la ciudad. Esta desorden que echaba fuera de las murallas y de las cercas de la ciudad, lo que técnicamente se llama “ceder entropía al medio”, era capaz de absorberlo e integrarlo en su sistema el medio natural⁶.

Pero al aumentar la cantidad de suelo urbanizado y disminuir correlativamente el de naturaleza, cada vez las posibilidades de esta última de absorberlo e integrarlo en su sistema se van haciendo menores. La pregunta sería ¿hasta donde se puede llegar

sin entrar en un ajuste que aparenta va a ser muy costoso?

Actualmente contamos con un sistema de medición de las relaciones entre consumo de un determinado grupo humano y necesidades de espacio productivo. El sistema fue propuesto por WACKERNAGEL & REES (1996) y según las traducciones se llama “huella ecológica”, “mochila ecológica”, “espacio subsidiario”, etc. En esencia, se podría definir como la cantidad de territorio del planeta necesario para que una determinada población viva conforme a un nivel específico de desarrollo. Su definición exacta es la siguiente: “área de territorio productivo o ecosistema acuático necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde sea que se encuentre esta área” WACKERNAGEL & *et al* (1997).

En el año 2000 se calculó la huella ecológica de la totalidad del planeta atendiendo a siete indicadores y los resultados fueron espectaculares: resultó que se utilizaban alrededor de 164 unidades de medida pero que la bio-capacidad del planeta era sólo de 125 millones, lo que significaba un exceso del 31% WACKERNAGEL (1998).

Esto no siempre ha sido así. En realidad el problema es bastante reciente. Los cálculos indican que en los años sesenta del pasado siglo (el XX) la actividad humana consumía el 70% de lo que el planeta era capaz de producir, pero ya a principios de los años ochenta se alcanzaba el 100%, y en estos momentos estamos por encima de nuestras posibilidades, es decir utilizando los ahorros obtenidos a lo largo de los siglos.

Con ser grave el problema habría que añadirle otro: esta excesiva explotación del medio no se hace de forma uniforme en la totalidad del planeta. A escala mundial resulta que el 77% de la población del planeta tiene una huella ecológica menor que

⁴ Este proceso aparece descrito en muchos lugares pero puede encontrarse de forma mucho más detallada en los volúmenes correspondientes a los siglos XIX y XX de la *Historia del Urbanismo* de Paolo Sica, publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local en el año 1981 y, para el caso español, en un libro todavía mucho más antiguo también del mismo Instituto el *Resumen Histórico del Urbanismo en España* en el que colaboraron autores como García Bellido, Torres Balbás, Cervera, Chueca o Bidagor.

⁵ Incluso en alguna Comunidad como la de Madrid el Suelo no Urbanizable lleva la denominación de *protegido* para que no exista duda al respecto, ver HERNÁNDEZ AJA, A. (ed.): *La aplicación de la Nueva Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid en el Planeamiento Urbanístico*, Mairea, Madrid, 2002.

⁶ Este tema aparece mucho más desarrollado en el trabajo de FARIÑA, J. y RUIZ, J.: “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad” publicado en el n.º 7 de la revista *Urban*, Madrid, 2002.

la media y el 23% restante ocupa el 67% de la huella de toda la humanidad⁷.

Existen, por tanto, dos problemas diferentes pero perfectamente interrelacionados: el primero se refiere a que hemos sobrepasado la capacidad de carga del planeta. Pero el segundo, cada vez más acuciante, es que esta explotación excesiva se hace de unos terrícolas a costa de otros.

Parece evidente que estamos llegando a un límite en el cual no existe ya suficiente territorio que sea capaz de absorber la entropía generada por el orden urbano (o lo que es lo mismo: consumo de energía, de suelo, de materiales, contaminación, etc.). Esto no quiere decir que el orden urbano vaya a entrar en colapso, ni mucho menos. Lo único que quiere decir es que el orden urbano de París o de Nueva York será cada día más perfecto mientras que el de las ciudades africanas y parte de las de América Latina o de Asia simplemente irá a peor. El problema es, simplemente, un problema de justicia.

Cuando se publicó la Ley de Suelo del 56 la situación era bastante distinta. Los problemas a los que se enfrentaban los españoles eran otros. Por una parte, se podían definir como de mínimos para la supervivencia⁸. Y, por otra, de carácter local. Además, el ámbito planetario todavía admitía un aumento global del consumo. La situación a la que se enfrenta la ley actual ha cambiado de forma muy notable: los problemas más acuciantes han dejado de ser locales para convertirse en globales y no son ya de “mínimos para la supervivencia” sino relativos, más bien, a la calidad de vida.

Por otra parte, la situación, conforme se iban teniendo más datos de lo que sucedía en

el territorio y en las relaciones del territorio con la urbanización, ha ido cambiando a mucha velocidad.

Parece que ha pasado un mundo pero, en realidad, han sido muy pocos (pero intensos) años. Todavía en muchos lugares se entiende el desarrollo sostenible exclusivamente como una apuesta por las posibilidades de supervivencia de las futuras generaciones. Así, en el llamado informe Brundland podía leerse que “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”⁹. Actualmente el problema ya no sólo se refiere a las posibilidades de desarrollo global sino también a cuestiones relacionadas con la justicia ínter territorial y social. Por eso muchos autores ya no hablan de desarrollo sostenible sino de sostenibilidad.

Sin embargo las leyes no suelen especular sino plantear la realidad. Habría que decir que el cambio de la expresión “desarrollo sostenible” por la de “sostenibilidad” significa dar un paso que todavía no todos han dado. No se trata de una cuestión meramente terminológica sino conceptual. Significa de alguna manera despojarse de la idea de progreso como consumo y pasar de la sociedad del despilfarro a la sociedad de la austeridad¹⁰. Y, probablemente sea casi imposible que la sociedad se atreva a dar dos pasos en uno. De momento, y en el ámbito de la Ley de Suelo de 2007 el planteamiento se refiere básicamente a “desarrollo sostenible” aunque la mirada esté puesta en la “sostenibilidad”. Eso es lo que se deduce tanto de su articulado como de la Exposición de Motivos.

⁷ Por ejemplo, si miramos las relaciones entre biocapacidad y consumo de territorio, y según datos de 2006, veremos que América Latina cuenta con una reserva ecológica de 3,4 hectáreas por habitante mientras que la Europa comunitaria tiene un déficit de -2,6 y el conjunto de los Estados Unidos y Canadá (a pesar de sus inmensas reservas territoriales) de -3,7. Los líderes del déficit ecológico son los Emiratos Árabes Unidos con un -11,0, seguidos de Kuwait con -7 y los Estados Unidos de Norteamérica con -4,8. Los que más aportan son Gabón con 17,8 hectáreas, Bolivia con 13,7 o Brasil con 7,8.

⁸ En el *Tercer Catálogo Español de Buenas Prácticas* (Ministerio de Fomento, 2001) desarrollo más ampliamente este concepto en el artículo “Supervivencia y mejora de la calidad de vida: ejemplos notables de actuaciones españolas en materia de desarrollo territorial y urbano, vivienda, transporte y accesibilidad”, diferenciando dos clases de situaciones:

la de aquellos países y áreas geográficas que todavía no han alcanzado las condiciones mínimas de vida digna y la de aquellos otros cuya única preocupación es ya la llamada “calidad de vida”.

⁹ El llamado informe Brundland es, en realidad el informe titulado *Nuestro Futuro Común* encargado por las Naciones Unidas a la primera ministra noruega Gro Brundland y publicado en el año 1987. En este informe se institucionaliza en concepto de desarrollo sostenible y es el origen de la mayor parte de la literatura sobre el tema.

¹⁰ Estas ideas no son nuevas. Ya hace casi cincuenta años, en 1958, que Galbraith publica *The Affluent Society*, y más de treinta, en 1973, que Samir Amin hace lo propio *Le développement inégal*. Sin embargo, estas características que aparecen tan claras en los títulos de estos libros no han hecho más que agravarse desde entonces.

Todavía sería necesario abordar otra cuestión terminológica como la de diferenciar los temas de sostenibilidad de aquellos relacionados con cuestiones ambientales (o “medioambientales” como, a veces, tiende a decirse). Aunque para aclarar bien la diferencia sería necesario escribir unos cuantos folios, para entender lo que se va a decir en este artículo es suficiente con relacionarlo con “lo local” y “lo global”. Frecuentemente, los problemas ambientales locales se pretenden solucionar simplemente desplazándolos a otros lugares donde no molesten. Así, se puede limpiar el río y luego llevar los fangos (o los residuos nucleares, por ejemplo) lejos de la ciudad. Con ello se ha resuelto un problema ambiental del entorno en el que se vive pero no se ha contribuido nada a la sostenibilidad del planeta. “Lo ambiental” no suele mirar más que por la calidad del aire, del agua del territorio de las áreas urbanas sin preocuparse de si la resolución del problema no es más que el desplazamiento del mismo. La sostenibilidad busca soluciones en el propio ámbito local, es decir, cerrar los ciclos ya que entiendo a la totalidad del planeta como “su” territorio.

A la vista de las consideraciones anteriores la pregunta sería ¿hasta que punto la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo afronta las cuestiones relativas al nuevo paradigma de la sostenibilidad?

2. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Lo primero que llama la atención es la gran importancia que se le da al tema en la Exposición de Motivos. Básicamente en el apartado primero y en el tercero. En el primero se llega a decir que “Sin duda, 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”. En el párrafo siguiente se hace mención a la Comunicación de la Comisión Europea sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano en la que se habla de las bondades de la ciudad compacta frente a los inconvenientes de la urbanización

dispersa, apostando por una clasificación responsable del suelo urbanizable, y destacando el valor ambiental del suelo rural.

Termina este apartado diciendo que “Y 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”.

Todas ellas recomendaciones básicas sobre las que existe un acuerdo bastante generalizado en publicaciones, Congresos, Jornadas, etc., relativas al tema. Habría que anotar además la sutil diferencia que hace el legislador entre sostenibilidad y valores ambientales en la línea de lo explicado en la primera parte de este trabajo.

Todo ello, claro, sólo puede ser una llamada de atención al planeamiento y a la legislación correspondiente que desarrollen las Comunidades Autónomas. Podría argumentarse que se trata de un canto al sol en el sentido de que luego, cada Autonomía podrá hacer lo que le apetezca. Pero el deber del legislador era decirlo y lo ha dicho. También lo es el propiciar las bases para que se pueda producir y luego se argumentará al respecto.

Para terminar el comentario sobre la Exposición de Motivos habría que referirse al párrafo donde se habla de la ciudadanía en relación con el suelo y la vivienda cuando se dice que “incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuales sean su actividad o patrimonio”. Habría que destacar también en este caso que la utilización del término medioambiental (o ambiental) es la adecuada y que, al parecer, el legislador ha tenido el cuidado de informarse adecuadamente, cosa que no sucede en parte de la legislación sobre suelo aprobada por algunas Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos, por tanto, parece bastante prometedora en el tema que nos ocupa. Incluso podría decirse que valiente por el hecho de poner sobre la mesa el problema cuando bastantes instancias en general lo ocultan y la sociedad, en general, no quiere verlo. Ya sólo por este hecho, y desde el punto de vista de la sostenibilidad

(que requiere un proceso difícil de información y concienciación de la opinión pública) la Ley merece la pena. Es verdad que podría discutirse sobre las posibilidades y necesidades didácticas de las leyes pero en este caso, por la novedad del tema y la polisemia galopante que afecta al término, parece obligada esta opción por parte del legislador.

3. EL TÍTULO PRELIMINAR

Ya en el artículo 1 de la Ley hay una referencia indirecta al tema cuando se dice refiriéndose a la regulación de las condiciones básicas del suelo: “Asimismo establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia”.

El hablar de referencia indirecta se debe a que no está claro si se trata de una justificación del hecho de que se regulen determinados aspectos que podían rozar la inconstitucionalidad basándose en cuestiones ambientales que sí son competencia estatal, o si realmente el legislador ha querido establecer en esta ley las bases ambientales de su régimen jurídico.

En cualquier caso, en el artículo segundo se concreta lo que llama el legislador el “principio de desarrollo sostenible” en virtud del cual las políticas regulatorias deben “deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:”

A continuación vienen tres apartados, el a) el b) y el c) fundamentales para entender las intenciones del legislador. El primero se refiere a la “conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, de la protección del Patrimonio Cultural y del Paisaje”. Como puede observarse en este apartado se mezclan temas puramente locales (es decir, ambientales) con otros globales (que implican directamente a la

sostenibilidad). En cualquier caso temas fundamentales.

El segundo habla de “La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística”. También básico para preservar el consumo excesivo de suelo, prevenir la dispersión y favorecer el medio natural. Se atiende, además, a los dos frentes. El primero cuando se habla de “suelo innecesario” se refiere claramente a la sostenibilidad y a la preservación del medio natural y el segundo, cuando habla de “suelo inidóneo (¿no habría otra palabra?) para atender a los problemas relativos a riesgos naturales (inundaciones, etc.).

El tercero dice “Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, dotado por las infraestructuras y servicios que le son propios de forma suficiente y funcional para la densidad de población prevista, y en el que los usos se combinen de forma adecuada y se implanten de forma efectiva, cuando cumplan una función social”. Bien, este apartado no tiene desperdicio. La primera condición, desde un punto de vista sostenible, que ha de cumplir la organización de ciudades y territorios es que sea eficiente. Esta búsqueda de la eficiencia se supone que debería ser suscrita por todos. Unos porque busquen la competitividad y otros porque intenten dar el primer paso para cambiar una ocupación del suelo del despilfarro por otra más ecológica. Quizá se eche de menos que, al hablar de densidad, no se diga que tiene que ser la necesaria para poder mantener los servicios e infraestructuras esenciales de forma sostenible sin sobrepasar los valores de carga urbana que hagan la ciudad inhabitable.

Desde el punto de vista de las intenciones (Exposición de Motivos y Título Preliminar) parece que la Ley supone, en el apartado que se comenta en este artículo, un avance evidente importante respecto a planteamientos anteriores.

4. EL TÍTULO PRIMERO

Del título primero habría que destacar el apartado a) del artículo 4 que se refiere a los

derechos del ciudadano cuando dice “Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”.

A partir de este momento la práctica totalidad de las referencias lo van a ser a otro tipo de legislación (básicamente la legislación sectorial) y la Ley se convierte, básicamente, en un recordatorio de la necesidad de cumplir toda la legislación ambiental. En el caso del artículo anterior las leyes del ruido estatal y autonómicas y toda la legislación que se refiere a la inmisión de contaminantes, etc.

Otro ejemplo aparece en el artículo siguiente, el 5, en el apartado d) cuando dice que todos los ciudadanos tienen el deber de “Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujeta las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable”.

Esta alusión constante y reiterada a la necesidad de cumplir la normativa ambiental parecería fuera de lugar (resulta aparentemente absurdo que una ley recuerde que hay que cumplir otra) sino fuera, en el caso del tema que nos ocupa, por el hecho de que los temas ambientales y de sostenibilidad están todavía en una primera fase de concienciación ciudadana (podríamos hablar de educación ciudadana o de profundización en la democracia) y todo lo que sea repetir al ciudadano la importancia de este tipo de cuestiones corresponde a esta primera fase. No está tan clara la necesidad de aplicar esta técnica a otras áreas (por ejemplo, el caso de la legislación en expropiación forzosa) de una larga tradición. Todos los ciudadanos tienen clara su necesidad ya desde hace bastantes años.

Sin embargo, más adelante, dentro de este mismo título 1, en el artículo 9 ya aparecen concreciones de lo que hasta ahora no han sido más que manifestaciones de intenciones o mera pedagogía legislativa.

Efectivamente, en el artículo 9.1 se puede leer que “En el suelo que sea rural a los

efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo”.

Ya no se trata de intenciones, se trata de deberes concretos y específicos que han de cumplir los propietarios. Algunos muy importantes para la sostenibilidad del planeta y la prevención del cambio climático como el deber de mantener la masa vegetal (que ya estaba en la Ley de Montes pero sólo para los casos específicos en ella tratados) o el de prevenir la contaminación. De cualquier forma quizás sea este artículo uno de los más significativos y concretos respecto al tema de la sostenibilidad. Menos claro aparece el último párrafo ya que podría discutirse bastante sobre el interés, en ciertos casos, de “mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo”.

5. TÍTULO SEGUNDO

En el título segundo aparece una cuestión controvertida como es la de las situaciones básicas del suelo. Esta controversia, de cualquier forma, no afecta a los temas de sostenibilidad ya que, claramente, resulta mucho más favorable que el sistema planteado en la ley del 98 (incluidas las modificaciones posteriores) ya que esta última postergaba claramente al suelo no urbanizable frente al urbanizable cosa que no se desprende, ni del artículo 12 ni del 13 en la actual. Otra cosa es que, manteniendo el sistema tradicional de clasificación del suelo, se hubiera podido llegar al mismo resultado (el ejemplo más obvio es la propia Ley del 56).

También habría que destacar entre los aspectos positivos el artículo 10.c) cuando al

hablar de los “Criterios básicos de utilización del suelo” se refiere a la necesidad de “Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”. Probablemente este artículo ayudará a un mejor control judicial de la discrecionalidad del planeamiento.

Probablemente la única objeción es que en el 13.1 se contemplara explícitamente la posibilidad de un suelo sin uso ya que, tal y como está redactado (“debiendo dedicarse... al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”) puede dar lugar a equívocos. A menos que se entienda la palabra “utilización” comprensiva de términos tales como reserva, mantenimiento de la biodiversidad, sumidero de contaminación, etc.

En el artículo 13.4 después de otro recordatorio sobre que “la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”, aparece uno de los párrafos más importantes de la Ley relativos al tema de la sostenibilidad.

Dice el artículo 13.4 en su segundo párrafo: “Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando 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”.

Este importantísimo párrafo¹¹ es una muestra evidente de que, probablemente en un futuro, sería bueno pensar de forma conjunta la legislación de suelo y la ambiental. Los problemas urbanísticos, territoriales y ambientales, en el momento actual están tan relacionados e interconectados que, a veces, resulta complicada su separación. Además, desde el punto de vista competencial probablemente contribuiría a resolver algunas cuestiones de difícil encaje respecto a los usos y costumbre habituales y a la tradicional rivalidad entre urbanismo y medioambiente. En apoyo de esta tesis podría formularse la pregunta ¿existe alguna razón objetiva por la que el segundo párrafo del artículo 13.4 no figure en cualquiera de las leyes sectoriales de protección ambiental?

El artículo 15 se dedica a la “Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”. En este caso la pedagogía se refiere, básicamente, a la necesidad de cumplir lo preceptuado en la Ley 9/2006 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, y cuya pieza básica es el informe de sostenibilidad ambiental.

Aparecen algunas cosas interesantes como la de incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de la ordenación (art. 15.2) o la necesidad de determinados informes art. 15.3): de las administraciones hidrológicas, de costas, de carreteras y del resto de infraestructuras. En este mismo apartado se afirma que estos informes son “determinantes” (no vinculantes) para el contenido de la Memoria Ambiental. El significado de la expresión “determinantes” lo aclara diciendo que “que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada”.

¹¹ La Red Natura 2000 es una red ecológica europea que consta de Zonas Especiales de Conservación de acuerdo con la Directiva Hábitat y de Zonas de Especial Protección para Aves creadas por la Directiva Aves. Para calibrar la importancia que tiene y, aunque figuran sin desglosar los tantos por ciento

marinos y terrestres calculados respecto a la superficie terrestre (por tanto estos porcentajes están sobreestimados), resulta que el 22,21% de la superficie de nuestro país son Lugares Propuestos de Importancia Comunitaria, y el 17,95% Zonas de Especial Protección de Aves.

Aparece también el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística “que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo”. Aquí no se entiende muy bien como del concepto de sostenibilidad que impregna parte del articulado aparece deformado y se habla de “sostenibilidad ambiental y económica” frente al resto de la Ley en la que la sostenibilidad se maneja como un concepto único y no compuesta de tres vectores (ambiental, social y económica) que según los últimos trabajos al respecto no deberían separarse más que para hacer pedagogía acerca del significado del término¹². Y, en cualquier caso, faltaría la componente social. Claro que el hecho de que los municipios “estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local” rebaja, en parte, las expectativas sobre su interés a pesar de que signifique imponerlo directamente en los municipios de más de 5.000 habitantes¹³.

Tiene interés, desde el punto de vista ambiental que, según el artículo 16.1.c), párrafo segundo, entre los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística se encuentre la exigencia directa de “potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora”.

6. EL RESTO DEL ARTICULADO

Habría que mencionar también la disposición adicional sexta, que se refiere a los suelos forestales incendiados con referencias explícitas al art. 50 de la Ley de Montes y las obligaciones registrales que afectan a los terrenos forestales incendiados.

Existe una disposición transitoria, la cuarta, que lleva por título “Criterios mínimos de sostenibilidad”. Según esta transitoria será necesaria una nueva ordenación o revisión “cuando la actuación

conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial”. Siempre y cuando “la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación”. Y para ello marca el plazo de un año. Este criterio de impacto basado en el 20% de aumento de población o de superficie de suelo urbanizado puede parecer un tanto discrecional (¿por qué no un 25 o un 10?) pero, de hecho, se constituye de esta forma en una referencia inexistente hasta el momento. Probablemente la incidencia práctica de este precepto va a ser escasa pero no así su valor como punto de inflexión de una situación del proceso de urbanización en muchos lugares de este país claramente descontrolado.

Por último: no se deroga el artículo 138b del Texto Refundido del 92. Este artículo que ha conseguido mantenerse a través de las sucesivas reformas que se han ido produciendo, es muy importante que no haya desaparecido porque es uno de los escasos instrumentos de aplicación directa de la normativa urbanística válido en todo el territorio nacional, y con el que se han conseguido recuperar para el uso colectivo determinados paisajes que se habían privatizado para uso y disfrute de unos pocos.

El artículo dice: “En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en la perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.” Es una excelente noticia que se mantenga. En este caso para salvaguardar, básicamente, parte de nuestro ambiente (el

¹² Claro que también podría haber razones de tipo competencial ya que el Estado sólo las tiene para legislar las bases de la protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE) y de la ordenación de la economía (art. 149.1.13ª CE), pero no en materia social.

¹³ Ya que, según el art. 20.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local, son estos municipios los obligados a tener este órgano de gobierno.

paisaje) directamente relacionado con el mantenimiento de la identidad de determinadas áreas territoriales o urbanas.

7. CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista analizado en este artículo (las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo) la ley 8/2007, de 28 de mayo, marca claramente un punto de inflexión en la trayectoria de la legislación del suelo española. El énfasis que tradicionalmente se ha ido poniendo sobre la necesidad de urbanizar el territorio¹⁴, se quiebra en cierta medida en este texto al considerar que existe una contraparte (las áreas no urbanizadas) imprescindible para que el conjunto funcione armónicamente. Y que, además, parece necesario pasar de una organización eficaz de las áreas urbanizadas a otra que considere también la eficiencia de todo sistema urbano. Ya sólo por esto la Ley tiene un interés extraordinario. Bien es verdad que la

debilidad competencial del Estado lo pone ciertamente complicado y que el hecho de ser un tema nuevo obligue a caminar con prudencia. De ahí que las intenciones tal y como están expresadas en la Exposición de Motivos y en el Título Preliminar superen ampliamente a las realidades que surgen del articulado, y que la didáctica (por otra parte imprescindible en este caso) se imponga a otras consideraciones.

A pesar de ello, la Ley aporta una serie de propuestas reales (que no son sólo intenciones ni didáctica) entre las que se pueden destacar: el tapiz de fondo del territorio vuelve a ser el suelo rústico (que se convierte en el residual); se intenta frenar la antropización del suelo limitando el crecimiento urbano, aunque no parece muy clara la efectividad de la medida del 20%; se pretende dotar de contenido a la evaluación ambiental previa con la obligatoriedad de los informes “determinantes”; pero, sobre todo, se ponen grandes dificultades para poder descatalogar o reducir los espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1989): *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial, Madrid.
- FARIÑA TOJO, José (2006): “Requisitos para un Desarrollo Urbano Sostenible” en *Informe 2005*, Ci[ur]47 de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística, Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- & J. RUIZ (2002): “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad” *Urban*, 7, Madrid.
- FONT, Antoni (ed.) (2006): *L'explosió de la ciutat*, COAC, Barcelona.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (ed.) (2002): *La aplicación de la Nueva Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid en el Planeamiento Urbanístico*, Mairea, Madrid.
- VVAA (2001): *Tercer catálogo español de Buenas Prácticas*, Ministerio de Fomento, Madrid.
- WACKERNAGEL, M. (1998): : “The Ecological Footprint of Santiago de Chile”, *Local Environment* 3.1: 7-25 feb.
- & WILLIAM E. REES (1996): *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth.*: New Society Publishers Gabriola Island, BC.
- & Larry ONISTO & Alejandro CALLEJAS LINARES & Ina Susana LÓPEZ FALFÁN & Jesús MÉNDEZ GARCÍA & Ana Isabel SUÁREZ GUERRERO & M.ª Guadalupe SUÁREZ GUERRERO (1997): *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do they Have?* Comisionado por el foro de Río+5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto.

¹⁴ Primero, porque era necesario proporcionar alojamiento a los miles de personas que emigraban a las ciudades (y productos inmobiliarios para que invirtiera la clase acomodada española).

Y luego, con la disculpa de abaratar el precio de la vivienda dando por supuesto que haciendo urbanizable todo el territorio nacional bajaría el precio del suelo y, consecuentemente, el de la vivienda.