



El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible

Directores

José Enrique

Candela Talavero

Daniel Serna

Bardavío

El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible

Directores

José Enrique Candela Talavero
Daniel Serna Bardavío

© Autores, 2023
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
<https://www.laley.es>

Primera edición: Noviembre 2023

Depósito Legal: M-32598-2023
ISBN versión impresa: 978-84-7052-939-9
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-940-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores. LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades. LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

CAPÍTULO 2

EL BINOMIO URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE HACIA LA SOSTENIBILIDAD

José Enrique Candela Talavero

Doctor en Derecho

Grado en Ciencias Políticas

Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

1. INTRODUCCIÓN

El medio ambiente se puede considerar uno de los ámbitos de intervención administrativo más relevantes por cuanto su afección se extiende no sólo al entorno territorial sino que tiene una dimensión hacia las personas que lo habitan.

Es por tanto un bien jurídico objeto de protección por normas nacionales e internacionales⁽¹⁾, que se vincula al desarrollo de la personalidad del ciudadano y que para su preservación se dedican preceptos constitucionales que imponen como contrapartida su debida protección en un entorno actual en el que la sostenibilidad es factor capital en su regulación y desarrollo.

Dimensión del ser humano y su dignidad, que no puede obviarse en ningún caso como centro y fin de cada decisión normativa de los poderes públicos, como se deduce del art. 10.1 CE y que supone que «las variantes desarrollo sostenible y desarrollo económico se focaliza en que el crecimiento económico debe ser equitativo bajo criterios de igualdad, justifica social y adecuada distribución de los recursos mejorando las condiciones de vida de la sociedad. Esto nos lleva a la implementación de una normativa que permita lograr un acercamiento de la sociedad a estos objetivos, teniendo en cuenta el fundamento de solidaridad (que se puede identificar históricamente en el S. XVIII como una de las ideas fuerza del pensamiento ilustrado: la fraternidad), que involucra a los derechos a un medio ambiente como derecho de tercera generación que aspira

(1) JORDANO FRAGA, J., «El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado», Revista Aragonesa de Administración Pública, n.º 4, 1994, pp. 117 y 143.

a garantizar una igual libertad para todos los seres humanos (generaciones presentes y futuras)»⁽²⁾.

Una realidad actual hacia la sostenibilidad que obliga a una nueva educación y perspectiva del entorno por dirigirse hacia una la transición ecológica, es decir que «no se trata, por tanto, de que solo se tomen medidas técnicas y económicas para este viraje hacia sociedades sostenibles. Siendo éstas imprescindibles e incluso urgentes, tienen que ir acompañadas de cambios profundos en el imaginario colectivo. Cambios que generen conductas más acordes con una forma de estar en el mundo en la que la naturaleza sea vista no como una reserva de recursos a consumir sino como un ámbito de vida con valor en sí mismo»⁽³⁾.

La previsión constitucional se proclama en el art. 45 CE que fija la protección del medio ambiente, como un derecho y deber al establecer «*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*». La interpretación de su extensión y el ámbito subjetivo y objeto del precepto nos lleva a una interoperación literal para que «las dos vertientes, activa y pasiva, de las normas jurídicas de relación entre sujetos quedan perfectamente expresadas: la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un derecho y un deber en el ordenamiento constitucional español. Por tanto, si alguien lesiona el derecho de otro al medio ambiente adecuado, incumpliendo el deber de conservarlo, el segundo tendrá acción judicial, según los casos, para evitar la lesión, ante el peligro de su producción (principio de prevención), o para suprimirla, si ya se ha consumado (principio de corrección), comprendiendo incluso la reparación de los daños causados (principio de responsabilidad)»⁽⁴⁾.

2. LA SOSTENIBILIDAD COMO NUEVO PARADIGMA

El bien jurídico directamente vinculado al urbanismo y la ordenación del territorio para su desarrollo sostenible, como es el medio ambiente, precisa conocer la postura jurisprudencial a la hora de adecuar su precisa aplicación así como los criterios doctrinales para su debida actualización y protección.

(2) APARICIO ALDANA, Z.D., «*El concepto de desarrollo sostenible desde el humanismo cívico: Mención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano en materia ambiental*», Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 111, 19 de abril de 2021.

(3) NOVO, M.ª., «*Educación ambiental y transición ecológica*», Revista ambienta, Ed. Ministerio para la Transición Ecológica, n.º 125, Diciembre, 2018, p. 1.

(4) LÓPEZ RAMÓN, F., «*El medio ambiente en la Constitución Española*», Revista ambienta, Ed. Ministerio para la Transición Ecológica, n.º 113, 2015, pp. 7-8.

Un urbanismo vinculado a la protección ambiental pues «la ordenación urbana incide sobre los recursos naturales y por ello se encuentra vinculada claramente, al igual que otras funciones públicas, al objetivo general de protección del medio ambiente»⁽⁵⁾. Una protección que está claramente exigida por la realidad del desarrollo de la ecuación ciudad-campo, que para algunos autores está roto por el proceso de concentración urbana. Lo que por otra parte, nos obliga a no perder de vista una contundente realidad como es la necesaria consideración del territorio con carácter de totalidad, y admitir que se ha desbordo «el contenido clásico del urbanismo para dar cabida a los más variados fines o que se eleve el territorio a la categoría de elemento coordinador de las actividades que persigan la realización de aquellos objetivos»⁽⁶⁾.

A nivel comunitario el desarrollo sostenible se delimita claramente en el art. 3.3 TUE e igualmente reconocido tanto en el 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como en el art. 11 TFUE.

En todo caso, no se puede reducir la extensión y trascendencia de la sostenibilidad. Esta realidad dio lugar al principio de desarrollo sostenible consagrado en el Informe Brundtland (1987) como nuevo modelo de desarrollo que procura velar por las necesidades de la ciudadanía de forma sostenible. De este informe deriva su definición como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Una interpretación que es tridimensional. Aglutina la dimensión económica y la social en el concepto de desarrollo y la tercera es la sostenibilidad⁽⁷⁾.

Es inmediata la conexión de los ámbitos del urbanismo y el medio ambiente en cada política pública sostenible al señalar los resultados a conseguir. Además no debe olvidarse que en cualquier decisión administrativa existe el fin de la cohesión social y respeto a los valores culturales y sociales del territorio. Sus efectos serán pues que la «insostenibilidad de ciertas formas de crecimiento se percibe de forma más palpable e injusta en los sectores más desfavorecidos de la sociedad, debido a la mayor dificultad que estos tienen para reaccionar frente a decisiones perjudiciales en su entorno más inmediato y, también, por la imposibilidad —fruto de su situación económica— de adoptar medidas que palien o eviten las consecuencias de un desarrollo insostenible»⁽⁸⁾.

(5) LÓPEZ RAMÓN, F., «La construcción del ordenamiento ambiental español», Cuadernos de Derecho Local (QDL), n.º 46, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero, 2018, p. 21.

(6) GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Dir.), «Comentarios a la Ley del Suelo. Vol. I», Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 83 y 91

(7) BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, R., «Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis», Universidad del País Vasco (UPV/EHU), 2014, p. 16.

(8) NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?», Cuadernos de Derecho Local (QDL), n.º 46, Febrero, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2018, p. 39.

En este desarrollo sostenible se centrará la problemática del verdadero carácter y efectos del principio de sostenibilidad que resulta «innegable, quizás no tanto en relación con su significación como modelo —potencial o supuesto— de desarrollo, pero sí en su conceptualización como categoría jurídica y, en directa relación con ello, respecto del alcance que es posible asociar a las exigencias que impone, primordialmente a los poderes públicos, como de otra parte, en cuanto derecho susceptible de protección»⁽⁹⁾. Protección delimitada por cuanto en ella «no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a [los] recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3).

Ordenación del territorio y medio ambiente en la que juegan las diversas competencias administrativas, sin perder de vista, como señaló la STC 61/1997, FJ 5 (citada por las SSTC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3 y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) que «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v.gr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) ... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo» (FJ 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, FJ 30).

3. LA SOSTENIBILIDAD EN EL URBANISMO Y EN EL MEDIO AMBIENTE

3.1. Vinculaciones y régimen competencial

El medio ambiente es una materia donde aparecen elementos sectoriales y materias jurídicas variadas. Al respecto se ejemplificó de forma clara en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4 y 6, pues el medio «no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos».

En este sentido el disfrute del derecho a un medio ambiente adecuado⁽¹⁰⁾ supone en el art. 45 CE que se reconozca un derecho «por construcción expansiva en base al art. 10.2 CE: el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU reconoce el derecho a un nivel de

(9) DIEZ SANCHEZ, J. J. (2007), «El Principio de Sostenibilidad en la Ordenación Territorial», Revista de Derecho Administrativo (3), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), p. 54.

(10) JORDANO FRAGA, J. «El Derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado: Elemento para su articulación expansiva», Revista electrónica de Derecho Ambiental, Universidad de Sevilla, 2002.

vida adecuado y el art. 12 reconoce el derecho de toda persona al mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y el medio ambiente y porque el art. 53.3 CE es base indiscutible para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho consagrado en el art. 45 CE. Así la comprensión de la legalidad ambiental como contenido y desarrollo de un derecho subjetivo de rango constitucional convierte en obligaciones exigibles las determinaciones normativas. Cumplidos los presupuestos de hecho de la norma, cualquier titular del derecho puede exigir su cumplimiento. En el ejemplo propuesto, la protección de naturaleza no es una mera facultad en manos de la administración burocrática, sino una misión constitucional exigible en la medida en que lo dispongan las leyes». Una protección del medio ambiente que debe situarse «en una clave plena de contenidos positivos, es decir, como el reconocimiento del derecho al disfrute de unas calidades medioambientales adecuadas a la vida humana que han de mantenerse efectivas y constantes, como un atributo normal del entorno vital»⁽¹¹⁾. De este modo resulta capital una adecuada concienciación a la sociedad para un consumo sostenible, a pesar de quedar camino por recorrer para una «educación que necesariamente debe suministrarse a la población con el objeto de fomentar el consumo de productos o servicios verdes», se trata en fin «de actuar sobre los patrones de consumo, tornándolos más amigables con el ambiente», introduciendo la variable ambiental en los procesos de consumo y producción⁽¹²⁾.

Por otra parte esta materia ha provocado un continuo conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas por la incidencia medioambiental de sus normas referidas al urbanismo y al medio ambiente.

Estamos ante una materia ambiental transversal como demuestra que la actual contratación pública estratégica, obliga al logro de la calidad en esta política pública así como la existencia de criterios de adjudicación vinculados al medio ambiente⁽¹³⁾. Una sostenibilidad en la política urbanística y medio ambiental para la que el urbanismo, como función pública que es, se convierte también en herramienta para una estética de las ciudades⁽¹⁴⁾.

En cualquier caso parece una constante, como se puso de manifiesto en 2009, cuando se aprobó en el Parlamento Europeo el denominado «Informe Auken»⁽¹⁵⁾

(11) LÓPEZ MENUDO, F., «*El derecho a la Protección del Medio Ambiente*», Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n.º 10, Septiembre-diciembre 1991, p. 164.

(12) LORENZETTI, R.L., y LORENZETTI, P., «*Principios e instituciones de Derecho ambiental*», ed. LA LEY, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, pp. 205-206.

(13) MORENO MOLINA, J.A., «*Una Nueva Contratación Pública Social, Ambiental, Eficiente, Transparente y Electrónica*», Ediciones Bomarzo, Albacete, 2018.

(14) GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ, S., «*Urbanismo y ordenación del territorio. Tratado de derecho administrativo. Tomo IV*», Ed. Cívitas, Madrid, 4 edición, 2020.

sobre el impacto del urbanismo en España, las difíciles relaciones del urbanismo y el derecho de propiedad privada. Se comprueba, por lo que hace a nuestro derecho urbanístico que «está formado por un abigarrado conjunto de normas jurídicas innecesariamente complejas que no protege adecuadamente los derechos subjetivos de los particulares. Especialmente preocupante resulta la situación cuando de la preservación del derecho de propiedad se trata, como bien pone de manifiesto el "Informe Auken". La debilidad que actualmente aqueja al derecho de propiedad resulta alarmante pues estamos hablando de un derecho fundamental (art. 33 CE), cuya relevancia en un sistema de economía de mercado no debe ignorarse. La experiencia nos ha enseñado que la propiedad representa una garantía básica de la libertad individual pues sólo si se protege aquélla pueden los ciudadanos programar libremente sus comportamientos en la esfera social, en beneficio propio o de terceros»⁽¹⁶⁾.

Competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo que necesitan lograr un equilibrio en sus fines. No pueden obviar el competente económico de las políticas públicas, pues si la ordenación territorial responde «esencialmente a preocupaciones de orden social y humano, junto a esos aspectos, de afirmación de la solidaridad entre los grupos humanos de un territorio, existe también —y es mérito del Derecho francés el haberlo destacado— un fundamento económico»⁽¹⁷⁾.

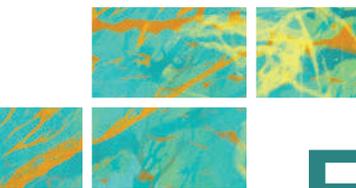
Es en ese equilibrio, donde la potestad urbanística se ejercerá con discrecionalidad sometida a control, pero nunca de forma arbitraria en las decisiones y señalamiento de objetivos.

Así ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia (SSTS de 9 de julio de 1991 y 1 de junio de 2016), y por esto que sea necesario una motivación de la decisión administrativa, una «exigencia de justificación de las determinaciones que el plan alumbraba» (art. 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana –TRLRU 7/2015) (SSTS de 25 de junio de 1996, 15 de febrero 2013 y 1 de junio de 2016). Pues resulta doctrina jurisprudencial que «se ha insistido también en que el éxito de la impugnación que se dirija contra las manifestaciones de ejercicio de tal potestad administrativa tiene que sustentarse en una actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error, ha actuado al margen de la discrecionalidad o

(15) «*INFORME 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, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*» 20.2.2009 — (2008/2248(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html.

(16) POMED SÁNCHEZ, L., «*El urbanismo español, de nuevo en el banquillo*», *El Derecho, Boletín de Urbanismo*, n.º 27, 1 de julio de 2009, ed. El Derecho.

(17) LÓPEZ RAMÓN, F., «*Planificación territorial*», *Revista de Administración Pública*, Madrid, n.º 114, Septiembre-diciembre, 1987, p. 133.



Esta obra presenta propuestas jurídicas innovadoras para promover un urbanismo sostenible. Entre otros temas, se aborda el cambio climático desde una perspectiva local, se analiza la protección de los derechos fundamentales en este contexto, se considera el derecho a una vivienda digna, se examina la expropiación de terrenos no aptos para uso privado, se trata la despoblación en el contexto de la economía circular, se exploran las «Smart Cities», se discute la implementación de energías renovables y se evalúan las reservas de dispensación contenidas en las regulaciones urbanísticas.

El libro contiene una amplia gama de propuestas elaboradas por juristas de renombre, como magistrados, catedráticos, profesores universitarios, abogados y secretarios de ayuntamiento. Cada uno aporta su enfoque especializado para ofrecer una perspectiva integral de la sostenibilidad en el ámbito del urbanismo. Por todo ello, estamos ante un manual valioso para profesionales de las administraciones públicas, jueces y abogados, notarios y registradores de la propiedad, profesores universitarios, estudiantes, así como para asesorías y empresas vinculadas a la construcción y las energías renovables, entre otros sectores afines.

ISBN: 978-84-7052-639-9

