

## EL MEDIO AMBIENTE Y LA ACTUACIÓN URBANÍSTICA. ESPECIAL REFERENCIA A GALICIA

Francisco Javier Sanz Larruga

*Sumario: I. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE. LA FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD. II. LA IMPLICACIÓN MEDIO AMBIENTE-ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS DECLARACIONES INTERNACIONALES Y EN LA POLÍTICA COMUNITARIA. 1. La Organización de Naciones Unidas y el problema de los asentamientos humanos. 2. Las actividades del Consejo de Europa sobre la ordenación del territorio. 3. Las iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. III. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 1. Introducción. 2. El medio ambiente y el urbanismo rural. A) Introducción. B) Funciones del planeamiento urbanístico sobre el suelo no urbanizable. C) Referencia a la legislación de ordenación territorial, ambiental y urbanística de Galicia. 3. El urbanismo y el medio ambiente urbano. A) Introducción. B) La rehabilitación urbana como respuesta a la mejora del medio ambiente urbano. C) Los nuevos desarrollos urbanos y la perspectiva ambiental. D) La legislación urbanística de Galicia y el suelo urbano. BIBLIOGRAFÍA*

### I. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE. LA FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

En términos generales, la planificación -y pese a la crisis que ha experimentado esta técnica de intervención pública en los últimos años- resulta esencial en la protección ambiental. “La planificación a menudo marca el juego y alcance de otros instrumentos jurídicos. (...) es un instrumento imprescindible para la coordinación no sólo de las distintas acciones que en materia ambiental lleven a cabo las distintas Administraciones públicas con competencia para ello, sino también para coordinar éstas con con otras acciones emprendidas bajo ópticas diversas de la ambiental”<sup>1</sup>. Como mecanismo imprescindible para hacer efectivo el “principio de integración”, “la planificación ambiental es el instrumento adecuado para la introducción de una perspectiva integrada en el conjunto de actuaciones públicas y privadas con incidencia en el medio”<sup>2</sup>. Como función pública, la planificación es por esencia una potestad discrecional<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch Editor, Barcelona 1995, p. 230.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>3</sup> Cfr. en este sentido: ALENZA GARCÍA, J.F.: *Concurrencia competencial sobre residuos sólidos urbanos*, EGAP, Santiago, 1995, pp. 341 y ss.

No obstante, es preciso señalar, con carácter previo, diferentes subespecies deben distinguirse dentro de la técnica general de la planificación.

La ordenación del territorio constituye una función pública, de reciente implantación en nuestro país, que tiene por objeto corregir los desequilibrios territoriales ocasionados por el espontáneo crecimiento económico; su íntima relación con los instrumentos de la política económica, bien pueden definir a la ordenación del territorio como “la proyección geográfica de la planificación económica”<sup>4</sup>. La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982 se plantea como objetivos adoptar:

*“unos principios comunes tendentes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar así una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la **protección del medio ambiente** y de la mejora de la calidad de vida”*.

y en la misma declaración se define la ordenación del territorio como:

*“la expresión espacial de la política económica, social cultural y **ecológica** de toda la sociedad”*

Como se observa, la ordenación del territorio tiene una finalidad de carácter ambiental. Sin embargo, existen no pocas dificultades para deslindar la función de planificación territorial con la de protección del medio ambiente e incluso con la ordenación urbanística. Como expresa MENÉNDEZ REXACH, intentando distinguir las dos primeras: “Ambas funciones tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida, lo que determina que se solapen en muchos aspectos. Pero esto no significa que sean coincidentes. Por un lado, es evidente que la ordenación del territorio abarca mucho más que la protección del medio ambiente, ya que establece un sistema de ciudades, prevé unas medidas de desarrollo económico y comporta la creación de nuevas infraestructuras, de más de las medidas de protección que en su marco físico se puedan adoptar. Desde esta perspectiva, la protección del medio ambiente es *parte* de la ordenación del territorio. Pero, por otro lado, la protección del medio ambiente no se proyecta sólo sobre el territorio, sino que también se refiere a otros ámbitos, como la atmósfera, el subsuelo, la vivienda e, incluso, la salud...(…). Desde esta perspectiva, la protección del medio ambiente, se impone a la ordenación del territorio, a la que condiciona fijando una serie de limitaciones”<sup>5</sup>.

En la actualidad, ordenación del territorio y urbanismo son conceptos diferentes. “En nuestro derecho -afirma JORDANO FRAGA- el urbanismo ha sido absorbido por la ordenación del territorio como una noción más amplia e integradora”<sup>6</sup>.

De forma sintética, LÓPEZ RAMÓN establece los perfiles diferenciadores de dichas técnicas con incidencia sobre el territorio con la siguiente formulación<sup>7</sup>:

- **Ordenación del territorio:** “función pública consistente en determinar las vocaciones de las distintas zonas del espacio terrestre”.

- **Protección del Medio Ambiente:** “función pública que, a partir de las determinaciones de la ordenación territorial -si es que tales determinaciones se han producido-, establece la correcta utilización de los recursos naturales”.

---

<sup>4</sup> LÓPEZ RAMÓN, “Planificación territorial”, en *Revista de Administración Pública*, 114 (1987), pp. 134

<sup>5</sup> Cfr. “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa* 230-231 (1992), p. 257.

<sup>6</sup> Op. cit. p. 233.

<sup>7</sup> “Planificación territorial”, cit. y loc. cit. pp. 136-137.

- **Urbanismo:** “función pública, centrada en garantizar el uso racional de parte del recurso natural que es el suelo; no de todo el suelo, sino de aquellas partes del suelo que en nuestra legislación se denominan suelo urbano y suelo urbanizable”.

En el contexto de la “unidad constitucional” PAREJO ALFONSO<sup>8</sup> encuentra en la CE un verdadero “sistema ambiental”, un “orden constitucional ambiental”, que estaría integrado por los valores y bienes proclamados en sus arts. 45 (derecho al medio ambiente), 46 (conservación y promoción de los bienes culturales) y 47 (derecho a la vivienda), y que requieren un planteamiento sistemático y unitario. Concluye este autor que el citado orden constitucional “habilita potestades públicas de intervención desde determinados principios entre los que destacan los de “previsión” y “racionalidad” con relación a cuantos objetos sean relevantes para la calidad ambiental de la vida individual y social y, en particular, de la utilización de los recursos naturales (...) y los recursos culturales”<sup>9</sup>. En consecuencia, las competencias en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio y urbanismo sirven a un mismo orden constitucional sustantivo; así, la efectividad del valor de la vivienda digna y adecuada que proclama el art. 47 CE precisa de la utilización racional de uno de los recursos naturales -el suelo o territorio- sobre los que primariamente se proyecta el valor ambiental (art. 45 CE), resultando así una conexión sistemática entre estos preceptos que determina que las competencias y políticas públicas horizontales de ordenación del territorio y el urbanismo (además del sectorial de la vivienda) estén mediata pero específicamente, vinculadas (a través del contenido del art. 47 CE) al art. 45 CE.

La política pública de gobierno del suelo y, por ende, del territorio, aunque distinta de la estrictamente ambiental, sirve al valor constitucional que legitima éste, en cuanto racionalidad del uso del territorio y del suelo. El TC en su sentencia 102/1995, de 26 de junio, destaca el suelo o territorio como “soporte físico” donde nacen, se desarrollan y mueren todos los recursos naturales y la “base física” del despliegue de la mayor parte de las actividades humanas. Asimismo, el TC comprende dentro del concepto de “recursos naturales” no sólo los tres reinos clásicos de la naturaleza (fauna, flora y minerales) sino también su base física -el suelo- y los elementos aportados por la cultura humana, un verdadero sistema interrelacionado, que se condensa en el concepto de “ecosistema”, cuyo ámbito abarca no sólo el rural sino también el urbano.

En el orden competencial diseñado por la CE debe tenerse en cuenta la planificación económica, competencia estatal -en cuanto a sus bases y coordinación (art. 149,1,23<sup>a</sup>)- cuya virtualidad horizontal afecta a los diferentes sectores o materias que se refieren al territorio y en especial sobre el desarrollo regional<sup>10</sup>. Por su parte, el medio ambiente -que tiene también un carácter horizontal o transversal- se atribuye a la competencia exclusiva del Estado la:

“... legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (149,1,23<sup>a</sup>).

Y, por último, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda aparecen en la CE como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148,1,3<sup>a</sup>),

<sup>8</sup> “Ordenación del territorio y medio ambiente”, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental. Libro de Ponencias*, Sevilla 1995. pp. 115-148.

<sup>9</sup> *Ibidem*. pp. 121-122.

<sup>10</sup> Así los poderes públicos en su intervención sobre la planificación económica habrán de incidir sobre la propiedad privada del suelo, dado que según el art. 128,1 CE:

“*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*”.

si bien esta exclusividad resulta matizada con los títulos estatales que inciden sobre el territorio y sobre la propiedad.

Aunque las Leyes urbanísticas han contenido -y contienen- una clara sensibilidad hacia el medio ambiente, la eclosión de leyes autonómicas de ordenación territorial han intentado monopolizar los fines de protección ambiental. Sin embargo, la aplicación de estas leyes plantea muchos problemas de coordinación con otros planeamientos de manera que no se han obtenido los resultados esperados.

En correspondencia con el reconocimiento constitucional de la función social de la propiedad (cfr. art. 33,2 CE), se ha venido afirmando por algunos autores su "función ecológica". Con tal denominación se ha contemplado el "catalizador que transforma el régimen normal del dominio en algo distinto que llega a configurarlo y darle una forma bien precisa: no la que proyecta el titular sobre la cosa, sino la forma que ésta adquiere por el uso del ella más adecuado al medio ambiente"<sup>11</sup>. Sobre la propiedad individual, urbana o rural, concurren una serie de intereses colectivos que tienden a la protección del paisaje, el mantenimiento y conservación de los recursos naturales. No obstante tal función ecológica de la propiedad no está todavía suficientemente por el legislador<sup>12</sup>.

## II. LA IMPLICACIÓN MEDIO AMBIENTE-ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS DECLARACIONES INTERNACIONALES Y EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

### 1. La Organización de Naciones Unidas y el problema de los asentamientos humanos

En el seno de las Naciones Unidas y dentro del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el problema de los asentamientos humanos constituye una de las cuestiones debatidas en el marco general del medio ambiente y el desarrollo. En 1976, se celebró en Vancouver, la Conferencia Hábitat I, en la que la Comunidad Internacional adoptó un programa para el desarrollo de los asentamientos humanos. Dado que para finales de siglo se estima que la mayor parte de la población mundial vivirá en las ciudades, se considera urgente una adecuada estrategia para conseguir una ordenación sostenible de todos los asentamientos urbanos.

La Agenda XXI (Programa mundial de acción ambiental) aprobada en Rio de Janeiro en junio de 1992, contempla entre sus múltiples líneas de actuación el "fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos" (Capítulo 7º) y comprende entre otros objetivos:

- a) el suministro de vivienda adecuada para todos (Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000, aprobada por la Asamblea General el diciembre de 1988)
- b) el mejoramiento de la administración de los asentamientos humanos (Programa de Administración Urbana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco Mundial/Centro de Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos).

---

<sup>11</sup> Cfr. DELGADO DE MIGUEL, J.F.: *Propiedad y ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1991, pp. 80 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. CARRETERO SÁNCHEZ, S.: "La función ecológica de la propiedad urbana", *Actualidad Administrativa* 10 (1995), pp. 153 y ss.

- c) la promoción de la planificación y la ordenación sostenibles del uso de la tierra.
- d) la promoción de la integración de la infraestructura ambiental: agua, saneamiento, y gestión de desechos sólidos.
- e) la promoción de sistemas sostenibles de energía y transportes en los asentamientos humanos.
- f) la promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, en junio de 1996, ha vuelto a examinar los problemas derivados de la urbanización (con una congestión urbana y una degradación en aumento), propiando las medidas que hay que adoptar en el futuro para lograr la “ciudad sostenible” y un desarrollo urbano sostenible.

## **2. Las actividades del Consejo de Europa sobre la ordenación del territorio**

En el marco del Consejo de Europa -organismo intergubernamental al que pertenecen actualmente treinta y dos países europeos- ha venido desarrollando desde su creación en 1949 una importante actividad en favor de la ordenación del territorio a nivel europeo. Como manifestación más importante de esta actividad es la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT). Fruto de sus reuniones han sido las resoluciones de carácter recomendativo, entre las que destaca la Carta Europea del Suelo de 1972, la Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa de 1976 y la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 -cuyos objetivos fundamentales han sido recogidos por muchas leyes de ordenación del territorio-.

En la última CEMAT, celebrada en Oslo en septiembre de 1994, se ha tratado de las “Estrategias para un desarrollo sostenible en el marco de la ordenación del territorio en Europa más allá del año 2000”. La primera de las resoluciones de dicha conferencia trata de las “Estrategias para un desarrollo sostenido en las regiones urbanas de Europa”.

En el seno del Consejo de Europa debe destacarse igualmente la actividad del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), a través de su Comisión de Medio Ambiente y Urbanismo.

## **3. Las iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio y medio ambiente**

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no establecieron ningún título competencial que habilitara a las Instituciones Comunitarias a emprender una política en materia de ordenación del territorio. Sólo a partir de 1989, con la reforma de los fondos estructurales, se observa una creciente conciencia por parte de dichas instituciones sobre la importancia de una mayor coordinación en materia de ordenación del territorio. Con la financiación de los fondos del FEDER la Comisión puso en marcha una serie de estudios en esta materia, consciente de la necesidad de adoptar una visión global y coherente de la estructura del territorio europeo.

El Parlamento Europeo adoptó en 1991 una resolución titulada “Política de Ordenación y uso del territorio de la Comunidad Europea en interés de un desarrollo equilibrado y cuidadoso con el medio ambiente”. Por su parte la Comisión puso en mar-

cha la elaboración de una serie de documentos conteniendo una reflexión sobre los aspectos territoriales de determinadas políticas comunitarias, y entre los que cabe destacar: “El futuro del mundo rural” (1988) y el “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano” (1990).

La aprobación en Maastricht del Tratado de la Unión Europea, permite por primera vez la puesta en marcha de acciones comunitarias sobre el territorio, en concreto en sede de la política de medio ambiente:

*“Art. 130 S. 1. El Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C y previa consulta al Consejo Económico y Social, decidirá las acciones a emprender por la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el art. 130 R*

*2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior y sin perjuicio del artículo 100 A, el Consejo, por **unanimidad** propuesta de la Comisión previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará:*

*—disposiciones de carácter esencialmente fiscal;*

*—medidas relativas a la **ordenación del territorio**, a la **afectación del suelo** con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hidráulicos;*

*—medidas que afecten sensiblemente a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.*

*El Consejo, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.”*

El 5º Programa Comunitario de Política y Actuación Ambiental en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, aprobado en 1993 -y que abarca un periodo temporal hasta el año 2000- se recoge entre sus temas y metas especificaciones sobre el “medio ambiente urbano” (apartado 5.5). Tras señalar que el 80 % de la población de la Comunidad vive en ciudades y que es en ellas donde los problemas ecológicos afectan más la calidad de vida de los ciudadanos, se proponen, bajo el principio de subsidiariedad (con preferente responsabilidad de las autoridades locales) una serie de medidas encaminadas a:

- la planificación de los usos del suelo urbano y rural
- una gestión óptima del crecimiento industrial y económico, el consumo de energía y los residuos
- la racionalización del tráfico urbano y mejora del transporte público colectivo
- la protección y mejora del patrimonio histórico de las ciudades y creación de espacios verdes.

Por último, cabe destacar la creación en la Comunidad de un Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT) y las reuniones informales, desde 1993, de Consejos de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio. Bajo este nuevo impulso, la Comisión ha elaborado unos documentos dedicados a las cuestiones más relevantes de la ordenación del territorio a nivel europeo. El último se titula “Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo” (1994), que trata de servir de base a un posterior documento estratégico titulado “Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario” (EDTC) o “Perspectiva Europea de Ordenación territorial”. Una de sus propuestas se dirige a la definición de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico y a las relaciones ciudad-campo.

### III. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

#### 1. Introducción

La vinculación entre el medio ambiente y el urbanismo no constituye un fenómeno reciente ya que cabe observar el llamado “debate higienista” del siglo XIX, si bien con diferentes presupuestos, una clara imbricación de ambas materias. Ya en el siglo XX, la primera planificación urbanística municipal tuvo que dar respuesta a los impactos del mundo industrial (medidas de zonificación, higiene, saneamiento, separación de instalaciones industriales, etc). En la actualidad, como señala BASSOLS COMA: “la conexión por integración entre el urbanismo y el medio ambiente aparece a medio plazo como un fenómeno irreversible”<sup>13</sup>.

Con carácter general la implicación entre el urbanismo y el medio ambiente aparece explicitada en la legislación urbanística vigente. Así, en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen Jurídico del Suelo y Ordenación Urbana<sup>14</sup>-cuyo manejo debe tener en cuenta la STC 61/1997, de 20 de marzo, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de muchos de sus preceptos-, la preocupación ambiental se encuentra en las siguientes determinaciones legales:

1<sup>a</sup>) Caracterización del “**suelo no urbanizable**” para aquellos espacios sobre los que el plan determine “*otorgarles una espacial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico*” (art. 12)<sup>15</sup>.

2<sup>a</sup>) Contenido de las determinaciones del “**Plan Nacional de Ordenación**”, mediante el establecimiento de “*las grandes directrices territoriales... de forma que permita... la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social...*” (art. 66).

3<sup>a</sup>) Contenido de las determinaciones de los “**Planes Directores Territoriales de Coordinación**”, en concreto, “*las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico*” (art. 68, c).

4<sup>a</sup>) Contenido de las determinaciones generales del “**Plan General de Ordenación Urbana**”, en cuanto a las “*medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos...*” (art. 72,2,f). Y en cuanto a las determinaciones específicas sobre el suelo no urbanizable, “*medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de los elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejan...*” (art. 72,3,D).

<sup>13</sup> “La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente”, en en *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, ESTEVE PARDO (Director), Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid 1996, p. 399.

<sup>14</sup> Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

<sup>15</sup> Sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable vid. arts. 15, 16 y 17 del TR (destino, prohibiciones y autorizaciones, y áreas de especial protección, respectivamente).

5ª) La previsión de “**Planes especiales**” para la “ordenación de recintos y conjuntos histórico-artísticos y protección del paisaje (...) del suelo y subsuelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares” (art. 84,1,c)<sup>16</sup>.

6ª) El establecimiento de “**Catálogos**”, cuando se trate de “conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes...” (art. 93).

7ª) **Normas urbanísticas de aplicación directa**, para adaptación de las construcciones al ambiente (cfr. art. 138).

De la esta relación de preceptos legales se deduce con claridad la necesaria interdependencia que ha de existir entre la planificación urbanística y el medio ambiental, lo cual sólo puede lograrse mediante un enfoque global que trata de ofrecer la ordenación del territorio.

Para la exposición que sigue vamos a seguir el trabajo ya citado del Prof. BASOLS COMA (indiscutible especialista en esta materia), donde al estudiar la relación entre el medio ambiente y el urbanismo sigue el esquema de la legislación urbanística en función de la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. Además, añadiremos algunas referencias normativas de la legislación del suelo de la Comunidad Autónoma de Galicia.

## 2. El medio ambiente y el urbanismo rural

### A) Introducción

Originariamente el planeamiento urbanístico se centró sobre los espacios urbanos edificados, de manera que el resto del espacio (el suelo rústico) se consideraba algo ajeno al urbanismo. A partir de la moderna legislación urbanística -que en España se inicia con la Ley del Suelo de 1956- la planificación urbanística pasa a atender progresivamente del espacio rural o extraurbano, ante la necesidad de poner barreras y límites al crecimiento urbano (problema de la urbanización difusa) y lograr un nuevo equilibrio entre la ciudad y el territorio. A este nuevo enfoque debe añadirse la aparición, a partir de los años setenta, de la preocupación por el medio ambiente y la toma de conciencia ecológica.

La interrelación entre el urbanismo y el medio ambiente que exige una consideración global del territorio, dará lugar a una nueva función pública que es la “ordenación del territorio”. A partir de entonces, la visión general del desarrollo sostenible va a obligar a una adecuada articulación entre las nuevas técnicas de planificación y evaluación ambiental, la ordenación territorial y la ordenación urbanística. No obstante, la planificación urbanística sigue siendo un instrumento muy apto para la gestión de la política ambiental.

Interesa destacar en este punto que la STC 61/1997, de 20 de marzo sobre la legislación urbanística del Estado, al abordar el tema del suelo no urbanizable, ampara las limitaciones urbanísticas previstas para dicho tipo de suelo (arts. 15 y 16 TR) en el título competencial estatal del art. 149,1,1º de la CE (condiciones básicas que garanticen el ejercicio en condiciones de igualdad el derecho de la propiedad urbana de todos

---

<sup>16</sup> Vid. también sobre los Planes Especiales, las previsiones contenidas en los arts. 84,2,b) y f) (en desarrollo de los Planes Generales y de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento), 84,3,b) (en ausencia de Plan territorial o del Plan general), 86 (planes especiales de protección del paisaje) y 88 (protección de otros espacios).

los españoles) y no en el título sobre medio ambiente (art. 19,1,23° CE) (cfr. FJ 16° de la Sentencia).

## **B) Funciones del planeamiento urbanístico sobre el suelo no urbanizable**

Como señala BASSOLS COMA<sup>17</sup>, la ordenación urbanística desempeña sobre el suelo no urbanizable importantes funciones que estructura del siguiente modo:

a. **Función básica:** preservar dicho suelo del desarrollo urbano (cfr. art. 16,2 TR), que referida a los usos edificatorios puede concretarse desde una doble perspectiva:

a'. en sentido negativo, a través de las siguientes determinaciones:

1ª.- vinculación del destino del suelo a su propio uso (15 TR)

2ª.- impedimento en las transmisiones de la propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en contra de los límites impuestos por la legislación agrícola (16,1 TR) y prohibición de reparcelaciones urbanísticas (16,2 TR)

3ª.- restricción de construcciones a las explotaciones agrícolas y aquellas construcciones vinculadas a las obras públicas; permiso de determinadas edificaciones o instalaciones que deban emplazarse en el medio rural, sin peligro de formación de núcleos de población (16,3 TR)

4ª.- exigencia de tipología edificatoria adaptada al ambiente en que se sitúa la edificación o imponiendo límites de situación, altura o masa que no limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales (138 TR: normas de aplicación directa)

b'. en sentido positivo, el planeamiento ha de procurar usos constructivos no vinculados a desarrollos típicamente urbanísticos, así mediante la intervención en actividades como:

1º.- **construcciones que sólo puntualmente alteran el uso natural del suelo no urbanizable** (viviendas vinculadas a la explotación agropecuaria, forestal, etc), y sobre las que la licencia urbanística legitima el control urbanístico desde el punto de vista arquitectónico-paisajístico, si bien debe complementarse con controles ambientales por su posible incidencia con el medio ambiente (aguas, olores, humos, paisaje, etc)

2º.- actividades de **extracción de áridos, explotación de canteras, rocas industriales y minas** que demandan instalaciones auxiliares, pero con gran impacto sobre el paisaje. En ellas inciden las técnicas de la Evaluación del impacto Ambiental (más la legislación sobre restauración minera: RD 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacios Naturales y RD 1116/1984, sobre planes de explotación y restauración en explotaciones acielo abierto)

3º.- construcciones que se materializan en **obras públicas** (infraestructuras). En ellas el control urbanístico se limita a aquellas vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas, ante el fracaso de los intentos de someter a control urbanístico la localización y ordenación de las obras públicas en general.

4º.- actividades constructivas vinculadas o inducidas por **actividades industriales, de servicio o interés público o relacionadas con el ocio y el deporte**, que

<sup>17</sup> "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", cit. pp. 404 y ss.

deben trasladarse fuera del perímetro urbano. Con el fin de que su emplazamiento en el medio rural no suponga un solapamiento de desarrollos urbanísticos propios de la ciudad (polígonos industriales, parques tecnológicos, instalaciones universitarias, campos de golf, etc).

b. **Función complementaria:** en relación con la ordenación y planificación de los espacios naturales protegidos (Ley 4/1989, de 27 de marzo sobre conservación de los espacios naturales y de la fauna y de la flora silvestre). La incidencia del urbanismo en esta materia es limitado pudiéndose señalar dos determinaciones:

1ª.- posibilidad de establecer “zonas periféricas de protección” destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior.

2ª.- en el caso de los Parques Naturales (art. 19) se habilita a los órganos gestores para elaboración de los Planes rectores de uso y gestión, debiendo informarlos las AAPP competentes en materia de urbanismo antes de su aprobación por el Gobierno o por las CCAA.

En todo caso, según el art. 19,2 de la Ley 4/1989, los Planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico.

En esta materia se ha destacado la desigualdad de trato entre los propietarios de suelo rural protegido y los de suelo urbano, ya que a aquellos se impone un régimen de restricciones de uso y deberes de conservación, mientras que a los segundos se enriquece por la urbanización. La necesidad de búsqueda de un tratamiento igualitario o compensador entre los propietarios del suelo urbanizable y los del suelo no urbanizable constituye uno de los más apremiantes retos para el urbanismo del futuro. Como señala BASSOLS COMA las soluciones podrían venir bien por la participación de los propietarios urbanos en su costeamiento, o bien que la totalidad o parte de la recaudación fiscal por la gestión urbanística se destine a compensar parte de dichas cargas de conservación.

c. **Funciones residuales:** a través de la figura de los Planes Especiales (arts. 84 y ss TR: planes especiales de protección de paisaje, protección de espacios de interés natural, etc) y mediante las normas de aplicación directa (art. 138 TR).

### C. Referencia a la legislación de ordenación territorial, ambiental y urbanística de Galicia

*La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia*<sup>18</sup> (en adelante LOTG), viene a completar el elenco de instrumentos de planificación en manos de la Administración Pública gallega con una potencial repercusión sobre la ordenación del medio ambiente.

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley, su fundamento legal se encuentra en el art. 148,1,3º de la CE y en el art. 27,3 del EAG por los que se atribuye a Galicia la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Asimismo se apoya en la concepción que sobre la política territorial ofrece la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 (“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”), uno de cuyos objetivos consiste en:

*“La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su*

---

<sup>18</sup> DOG nº 233, de 5 de diciembre de 1995.

*conservación, así como el respeto de las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida”.*

Frente a la precedente actuación pública sobre el territorio gallego caracterizada por “la acumulación de iniciativas carentes de un claro sentido territorial”, la LOTG aporta una serie de instrumentos -principalmente planificadores- con los que realizar una política territorial que merezca tal nombre; una visión integradora de los problemas y una actuación combinada de las Administraciones Públicas, presidida por los “principios de coordinación, cooperación interadministrativa, racionalidad y planificación”. Además, con ella se pretende:

*“colma-las insuficiencias que ofrecía o sistema de planificación urbanística creando outro sistema -o de ordenación territorial-, estableciendo para iso os diferentes instrumentos de ordenación do territorio, o seu conido e relación de interdependencia así como as canles procedimentais para a súa elaboración e o réxime da sá vixencia, modificación e revisión”.*

Entrando en el contenido dispositivo de la Ley, comienza determinando, en su art. 1º, la finalidad perseguida:

*“... favorece-la utilización racional do territorio galego e protexe-lo medio natural, mellora-la calidade de vida e contribuír ó equilibrio territorial”*

Entre los objetivos fundamentales que se propone la LOTG señalamos los que se refieren más directamente al medio ambiente:

*“a) Disposición dunha axeitada estrutura espacial tendente a conseguir un equilibrado desenvolvemento da Comunidade Autónoma de Galicia procurando o máximo benestar da súa poboación ó tempo que se garante a protección e a mellora do medio ambiente”*

*b) Definición dos criterios que hai que seguir nos asentamentos favorecendo a accesibilidade da poboación ó medio natural, mellorando as súas condicións de vida.*

*c) Compatibilización do proceso de desenvolvemento do sistema productivo, da urbanización e da ordenación turística coa racional utilización dos recursos naturais, sobre todo no referente ó litoral, os recursos hidráulicos e á paixase.*

*f) Definición das áreas territoriais que, pola súa idoneidade actual ou potencial para a explotación agrícola, forestal ou gandeira, ou pola súa riqueza paisaxística ou ecolóxica, deban ser obxeto de especial protección.”*

El resto de la Ley establece las funciones, el contenido, la eficacia, el procedimiento y el control de los cinco instrumentos de ordenación del territorio -enumerados en el art. 4º- que diseñarán, en adelante, la política territorial del Galicia:

- 1º.- Directrices de ordenación del territorio.
- 2º.- Planes territoriales integrados.
- 3º.- Programas coordinados de actuación.
- 4º.- Planes y proyectos sectoriales.
- 5º.- Planes de ordenación del medio físico.

La mayor dificultad para la aplicación de todos estos instrumentos -de los que el primero (las Directrices) constituye en marco general y globalizador del sistema- va a consistir en la adecuada coordinación entre todos ellos.

No siendo el objeto de este trabajo el estudio completo de la LOTG, nos limitaremos a destacar aquel que se proyecta con un mayor componente ambiental: los “Planes de ordenación del medio físico” (en adelante, POMF). Su objetivo básico es como señala el art. 26,1:

*“... desenvolve-las directrices de ordenación do territorio nos ámbitos que aquelas delimiten en función de súas características morfoloxicas, agrícolas, gandeiras, forestais, paisaxísticas ou ecolóxicas diferenciadas, que esixan unha consideración e tratamento unitarios, baixo presupostos que excedan dos propios de cada un dos termos municipais afectados pola ordenación”.*

El Plan de Ordenación del Medio Físico se configura, por tanto, con alcance supramunicipal y unitario, cuya elaboración -que corresponde al Consello de la Xunta, previo informe de los Municipios afectados- está condicionada por la existencia de “circunstancias singulares non previstas nas directrices (de ordenación do territorio)” (cfr. art. 26,2).

Las determinaciones contenidas en el POMF -y que se enumeran en el art. 27<sup>19</sup>-, “prevalecerán sobre os instrumentos de ordenación territorial ou física existentes” (art. 26,3) y vincularán el planeamiento (urbanístico) local, debiendo precisarse, en el acuerdo de aprobación definitiva, los puntos concretos en que dichos planes resultan alterados (cfr. art. 29). En todo caso, previendo que muchas de las determinaciones del Plan pueden afectar a materias reguladas por leyes ambientales como la Ley 4/1989, de 27 de marzo (de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres) o leyes sobre específicos recursos naturales (aguas, minas, etc), aquéllas deberán ajustarse a estas normas especiales.

---

<sup>19</sup> 1) Descripción do ámbito obxecto de ordenación e das súas características diferenciais destacando os seus valores naturais e potencialidades como soporte de actividades de carácter agropecuario, forestal, ecolóxico, recreativo, cultural ou científico.

2) Diagnóstico sobre os problemas suscitados polos usos existentes no ámbito de ordenación e polas tendencias previsibles deles, analizando a súa adecuación ou inadecuación ás esixencias de uso, protección ou explotación dos recursos naturais.

3) Sinalamento das zonas que presenten características homoxéneas para o seu destino, exclusivo ou compatible, a usos recreativos, científicos, agropecuarios, forestais ou outros que se establezan, e establecemento das relacións de complementariedade recíproca entre elas e en relación cos asentamentos de desenvolvemento urbano comprendidos no seu ámbito.

4) Establecemento das medidas e normas de protección e das actuacións públicas ou privadas necesarias para a preservación, restauración ou mellora das diferentes zonas para a súa adecuación ás funcións e ós usos correspondentes, e avaliación da súa incidencia ambiental.

5) Sinalamento da localización, magnitudes e carácter dos asentamentos vinculados ó disfrute e explotación dos recursos naturais e definición das infraestructuras e equipamentos vinculados ó disfrute e explotación dos usos e actividades reguladas.

6) Normativa reguladora das actividades productivas ou recreativas, así como da parcelación e das construcións vinculadas á explotación, disfrute e estudio dos recursos naturais.

7) Estudio económico, no que se analice a coherencia entre as normas e actuacións propostas e a dispoñibilidade dos recursos hidráulicos e enerxéticos, así como os seus efectos sobre o sistema productivo, agrícola, gandeiro, forestal e extractivo.

8) Formulación, se é o caso, dos programas de investimentos públicos vinculados ó desenvolvemento das actuacións de preservación, restauración ou mellora das diferentes zonas, establecendo as prioridades das distintas actuacións previstas.

9) Análise da relación do contido do plan co planeamento municipal vixente, expoñendo as posibles discrepancias e xustificando as determinacións que impliquen a necesaria modificación do dito planeamento.

10) Constitución dos órganos de xestión ós que se lles atribúa a tutela ou o fomento das actividades propias da totalidade do ámbito ordenado ou de partes

A la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia hay que añadir la reciente **Ley 7/1996, de 10 de julio de desarrollo comarcal de Galicia**<sup>20</sup> (en adelante LDC), que también está llamada a desempeñar diferentes acciones sobre el territorio.

El modelo de desarrollo comarcal de Galicia vino aplicándose de forma gradual y experimentalmente para determinadas comarcas piloto desde el año 1990<sup>21</sup>. La LDC pretende servir para la corrección de los desequilibrios territoriales existentes en Galicia, a través de un modelo comarcal -complementario al modelo regional (contenido en la LOTG)-, “un modelo de desenvolvemento endógeno e sostido, que ten por obxectivo fixar e mante-las capacidades relacionadas cos recursos endóxenos, funcionando como unha peza básica para alcanzar un desenvolvemento territorial equilibrado” (Exposición de Motivos, II), y que ha de operar a través de la figura de los “Planes de desarrollo comarcal”. Entre los factores dominantes del territorio gallego, que motivan este nuevo modelo territorial se encuentra el de la protección ambiental; así la LDC destaca, en primer lugar:

*“O carácter accidentado de súa topografía, que dá lugar a unidades naturais de reducida extensión e a unha forte compartimentación do territorio, facendo que a protección medioambiental demande unha acción en detalle que ten o seu soporte lóxico na área comarcal”* (Exposición de Motivos, III,1).

De otra parte, la LDC al enumerar -en su art. 2º- los fines que persigue el modelo de desarrollo comarcal, señala, entre otros:

*“2) A configuración das comarcas como unidades supramunicipais, como ámbito máis adecuado para a coordinación e integración da planificación socioeconómica e da planificación física, e para a protección do medio ambiente nun modelo de desenvolvemento integrado.*

.....  
*9) A contribución á ordenación do territorio, co fin de facer compatible a protección do medio -entendido como recurso e como calidade de vida- co desenvolvemento comarcal”.*

Por lo que se refiere al instrumento básico de la LDC -el Plan de desarrollo comarcal de Galicia (en adelante PDCG)-, éste se configura como un instrumento de coordinación para la concreción de las directrices y normas básicas contenidas en la legislación de ordenación territorial de Galicia (cfr. art. 4,2 LDCG). El modelo comarcal debe tener en cuenta, como es lógico, los instrumentos de ordenación previstos en la LOTG. En este sentido, la DA.2ª de la LDCG establece que ésta:

*“deberá interpretarse e aplicarse en coordinación co contido do disposto nas leis autonómicas de Administración Local e ordenación do territorio”.*

Para tal fin, se prevé que la inclusión de una Comarca en el correspondiente “Plan de desarrollo comarcal”, implicará la tramitación simultánea -si no se ha hecho con anterioridad- del “Plan Territorial Integrado”, que es uno de los instrumentos planificadores previstos por la Ley de Ordenación Territorial de Galicia (vid. arts. 12 a 15). Otra cosa es la articulación que en la práctica se haga de ambos instrumentos, pues si comparamos ambas figuras encontramos determinaciones coincidentes<sup>22</sup>, si bien la

<sup>20</sup> DOG nº 142, de 19 de julio de 1996.

<sup>21</sup> A partir del Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia de 19 de diciembre de 1990.

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, basta comprobar la definición que la LOTG hace de los “planes territoriales integrados”, como “aquellos dirigidos a la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o aquellas que, por su tamaño o relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado”.

LOTG se encarga de señalar, al regular los “Programas coordinados de actuación”, que cuando éstos tengan por objeto un ámbito comarcal específico:

*“a súa regulación e execución levarase a cabo a través de plans de desenvolvemento comarcal, que se rexerán pola súa lexislación específica”* (art. 17).

Volviendo a la figura del “Plan de desarrollo comarcal”, la LDC fija como uno de sus objetivos -en el art. 6º-:

*“d) A determinación das distintas aptitudes e usos do solo en función das súas capacidades productivas o de seu valor medioambiental”*.

El plan de desarrollo comarcal de Galicia, se materializará a través de los planes de desarrollo de cada una de las comarcas. Estos planes específicos han de ajustarse a los restantes planes de ordenación territorial (así, según el art. 7,2 de la LDCG: planes de ordenación de los recursos naturales, las directrices de ordenación del territorio y los planes territoriales integrados). Uno de los contenidos necesarios de cada plan de desarrollo comarcal ha de plasmarse en el “estudio del medio físico” que tiene por fin obtener una síntesis del potencial del territorio, en función de los recursos naturales de la comarca (cfr. art. 10 LDCG)<sup>23</sup>. Como expresa la misma Ley:

*“Isto implica unha clasificación do espazo comarcal segundo as súas aptitudes productivas, para compatibiliza-lo desenvolvemento socioeconómico co medio ambiente e coa calidade de vida”*.

La aprobación de los planes de desarrollo comarcal corresponde al Consejo de la Xunta de Galicia, previa emisión de informes de otros organismos administrativos interesados (Consellerías y Municipios), la participación de las Diputaciones y el trámite de información pública (cfr. art. 14 LDCG).

Por último debe señalarse que la aplicación formal y temporal del Plan de desarrollo comarcal tiene como paso previo la delimitación territorial de las comarcas mediante el “Mapa comarcal de Galicia” (cfr. arts. 27 a 33 de la LDCG).

La **Ley 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia** manifiesta la importancia de la conexión de la planificación ambiental con la urbanística (pero sin referencia expresa a la ordenación del territorio) al establecer en su art. 21:

*1. En los instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter general, planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias habrá de tenerse en cuenta la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales<sup>24</sup>. A este fin se determinarán reglamentariamente las medidas o condiciones tipo de protección de la*

---

<sup>23</sup> Dicho estudio del medio físico comarcal ha de incluir, por lo menos:

“a) Un mapa ambiental, no que se localicen áreas con forte impacto negativo, áreas de conservación e de protección.

B) Un mapa de recursos naturais de valor estratéxico, que conteña os usos e as aptitudes do medio físico que, polo seu potencial natural, sexan susceptibles de seren utilizados como recursos para o desenvolvemento, en particular, no que concierne ós recursos paisaxísticos, cinexéticos, piscícolas ou doutras actividades de ocio”.

<sup>24</sup> Vid. el art. 7,1 del Decreto 82/1989, de 11 de mayo (por el que se regula la figura de espacio natural en régimen de protección general) en el que se establece que: “As normas de ordenación territorial e de planeamiento urbanístico respetarán os fines e obxetivos de conservación dos espazos que figuren no Rexistro Xeral (de Espacios Naturais de Galicia)”. Cfr. también las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las Provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, en cuyos anexos 2 y 3 se incluyen la relación de los espacios naturales de Galicia y sus delimitaciones, y el inventario del Patrimonio Cultural, respectivamente. (Tomo II de las citadas normas, publicadas por la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas en mayo de 1992).

*naturaleza y el paisaje, así como de la calidad ambiental, que habrán de incorporarse al planeamiento.*

*2. No constituirá causa suficiente para modificar la clasificación original de un suelo como no urbanizable de protección especial el hecho de que el terreno o espacio hubiese sufrido cualquier clase de agresión que afectase a las causas o motivos que han justificado su clasificación.*

La Ley gallega 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia<sup>25</sup>-que ha sido derogada por la Ley 1/1997-, teniendo en cuenta el peculiar modelo de asentamiento poblacional de nuestra tierra, declaraba en su exposición de motivos la conveniencia de:

*“... limitar el esparcimiento, que no dispersión (de los asentamientos humanos), al objeto de **evitar la progresiva degradación del medio natural** que provoca el asentamiento indiscriminado de viviendas unifamiliares en el medio agrícola, no destinado preferentemente al cultivo del mismo...”.*

Con la **Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia**<sup>26</sup> (en adelante LSG), la Comunidad Autónoma de Galicia -en el ejercicio de sus competencias (art. 27,3 EAG) y con el respeto de algunos de los contenidos básicos del Texto Refundido estatal-, viene a establecer un completo marco jurídico del régimen urbanístico de Galicia, en sus diferentes aspectos (planificación, régimen del suelo, distribución de cargas y beneficios, ejecución del planeamiento, disciplina urbanística, etc.). De ella vamos a extraer únicamente las determinaciones legales que afectan a cuestiones ambientales, y en particular sobre el suelo no urbano.

En primer lugar, los instrumentos de ordenación que prevé permite una mejor coordinación con los de ordenación del territorio. Efectivamente, entre dichos instrumentos se contemplan las “directrices de ordenación del territorio” reguladas por la Ley 10/1995 de Ordenación de Territorio de Galicia, y, tanto las “Normas Provinciales de Planeamiento”, en el ámbito supramunicipal, como los “Planes Generales de Ordenación Municipal” y los “Proyectos de Ordenación del Medio Rural” (art. 5,1), “deberán estar en consonancia con la ordenación territorial” (art. 5,2).

Repasando los diferentes instrumentos de planificación encontramos determinaciones sobre el medio ambiente:

1ª.- **Plan General de Ordenación Municipal** (arts. 8-17 LSG): en el que cabe distinguir varios tipos de determinaciones:

a) con carácter general, en las zonas rurales: la realización de estudios que sirvan de base para el “*establecimiento de medidas tendentes a la conservación y mejora de sus potencialidades intrínsecas (...)*” “*valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos...*” (art. 10 d) LSG).

b) en el suelo rústico: medidas dirigidas a la conservación, protección y mejora de sus potencialidades y de sus elementos (suelo, flora, fauna y paisaje) e identificación de los espacios o elementos de valor ecológico, histórico, cultural, etc (art. 14,b) y c) LSG).

2ª.- **Proyectos de Ordenación del Medio Rural** (arts. 18-20 LSG): la Ley tiene especial sensibilidad por la defensa del medio rural frente a la indiscriminada urbaniza-

<sup>25</sup> Fue complementada posteriormente por el Decreto 242/1989, de 2 de noviembre, de medidas urgentes para la ordenación urbanística de Galicia (DOG. de 15 de noviembre de 1989), pero, poco después, se derogó por Decreto 450/1990, de 13 de septiembre (DOG. nº 191, de 28 de septiembre de 1990).

<sup>26</sup> DOG nº 59, de 26 de marzo de 1997.

ción, por ello exige que las determinaciones urbanísticas de dichos proyectos estén “orientadas a establecer las medidas de protección del territorio y del paisaje” (art. 18,2 LSG); para lo cual el “Estudio del Medio Rural” que es una de sus determinaciones establezca medidas de protección y mejora ambiental (art. 19,a) LSG).

3º.- **Planes especiales** (arts. 26-29 LSG): son especialmente aptos para solucionar problemas ambientales. La Ley prevé entre los fines que pueden tener estos planes: “la protección de recintos y conjuntos histórico-artístico y protección del paisaje (...) suelo y subsuelo del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora” (art. 26,1,b) LSG). También prevé la LSG la elaboración de “Planes especiales para la protección del paisaje” (art. 29 LSG).

La LSG establece unas “normas de aplicación directa” que afectan a las construcciones, que deberán adaptarse al ambiente, bien sea sobre aquellas que se realicen al lugares inmediatos o que forme parte de un grupo de edificios de interés cultural (art. 59,1,a) LSG), o bien, para las que se ejecuten en “lugares de paisaje abierto o natural, sea rural o marítimo...” (art. 59,1, b) LSG).

Por lo que se refiere al “régimen urbanístico del suelo”, en el que se distinguen varias categorías (suelo urbano -consolidado o no-, suelo de núcleo rural, suelo urbanizable y suelo rústico; arts. 63-68 LSG), la Ley incide, a los efectos que interesan en este estudio, en la protección del “suelo rústico”, que, a su vez, puede ser “rústico común” y “rústico de especial protección” (art. 68 LSG). Tal categoría de suelo se caracteriza por otorgar una especial protección, “por sus valores ecológicos, medioambientales, pasajísticos, históricos, etnográficos y culturales...” (art. 68,1 LSG). En este tipo de suelos se limita su aprovechamiento, “sólo podrán ser destinados a usos característicos del medio rural, vinculados a la utilización racional de los recursos naturales” y deberán respetarse las determinaciones contenidas en los planes de ordenación de espacios naturales (art. 77,1 LSG). Además, se prevé la determinación por el planeamiento general de la delimitación de los espacios o elementos del suelo rústico por su valor ambiental o cultural, para ser objeto de especial protección urbanística (art. 79 LSG).

En fin, pensamos que con todas estas determinaciones que ofrece la LSG con un expreso objetivo de abordar los problemas del medio ambiente en Galicia, podrá darse un considerable avance, siempre, claro está, que las Administraciones urbanísticas competentes tengan una firme voluntad de aplicarla.

Por último, las **Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra de 1991**<sup>27</sup>, tratan con especial consideración los problemas relativos a la protección ambiental en el apartado correspondiente a las Ordenanzas municipales, como así se manifiesta en la exposición de motivos:

*“... dedícase unha especial atención ós aspectos que fan referencia á **protección de espacios naturais** e do patrimonio arquitectónico, arqueolóxico e etnográfico, por cooidar que eas determinacións de protección teñan que ser observadas con idéntico rigor na totalidade do territorio de Galicia, independentemente do grao de comple-xidade urbanística de cada concello”.*

La sensibilidad ambiental de las NCSP se incrementa, como es lógico, al establecer las determinaciones de las ordenanzas reguladoras del “suelo no urbanizable”, así:

---

<sup>27</sup> Publicadas por Resolución de la Consellería de ordenación del territorio y Obras Públicas, de 14 de mayo de 1991 (DOG. nº 116, de 19 de junio).

- las Ordenanzas reguladoras del “suelo no urbanizable común”, determina que los usos y construcciones en este tipo de suelo “*será o agrícola, gandeiro e, en xeral, o vinculado á utilización racional dos recursos naturais*” (art. 24,2,A).

- las Ordenanzas reguladoras del “suelo no urbanizable protegido”<sup>28</sup>, establece que los suelos que tengan tal consideración “*non poderán ser dedicados a usos que impliquen transformación do seu destino ou da súa natureza, ou lesionen o valor específico que se queira protexer*” (art. 25,2). Dentro de este tipo de suelo no urbanizable se establecen varias categorías:

- a. áreas de protección agropecuaria.
- b. áreas de protección forestal.
- c. áreas de protección de espacios naturales<sup>29</sup>.
- d. áreas de protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, etnográfico y cultural<sup>30</sup>.
- e. áreas de protección de interés paisajístico<sup>31</sup>.

Sobre cada una de éstas categorías, las NSCP fijan las determinaciones mínimas que deben contener la Ordenanzas que las regulen (cfr. arts. 26, 27, 28, 30 y 31, respectivamente), en cuanto a los usos permitidos y demás medidas de protección. Más particularmente, el D. 82/1989, de 11 de mayo -por el que se crea la figura del “Espacio Natural en Régimen de Protección General”- atribuye a la Consellería de Agricultura, la elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales de dichos espacios protegidos de Galicia (cfr. su art. 7,3).

Los únicos usos permitidos en dichos espacios son los que tradicionalmente se vengán desarrollando en ellos, de manera que para la ejecución de proyectos, obras o actividades distintas de aquellos se requiere el informe preceptivo y vinculante de la Consellería de Agricultura e, incluso, un informe de incidencia ambiental cuando se prevea efectos negativos sobre los espacios naturales (cfr. art. 3º). También se establece, a estos efectos, la potestad de suspensión de la citada Consellería sobre dichas actividades y la aplicación de medidas de restitución e indemnización (cfr. art. 8º). En todo caso, la inclusión en el Registro General de Espacios Naturales de Galicia respeta los derechos privados existentes sobre los terrenos incluidos en su territorio y sobre la rea-

<sup>28</sup> El art. 25,1 de las NCSP define tal tipo de suelo como “*aqueles terreos que, sen estaren incluídos dentro de núcleos rurais de poboación, e en función dos seus valores ambientais, históricos, culturais, paisaxísticos, etc. ou polo seu rendimientu ou potencialidade agrícola, gandeira, forestal ou mineira, deban ser conservados, protexidos ou mellorados*”.

<sup>29</sup> Según el art. 28 de las NCSP está constituido por “*aqueles terreos que polos seus valores ambientais, ecolóxicos, biolóxicos, botánicos, paisaxísticos, científicos, educativos ou recreativos deben preservarse para súa protección ou mellora*”, y se citan como tales los espacios naturales identificados y recogidos en el anexo 2º de las NCSP, los terrenos a los que sea de aplicación la legislación de protección sectorial (aguas, costas y conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre), y, finalmente, los espacios naturales inscritos en el Registro de Espacios Naturales de Galicia.

<sup>30</sup> El anexo 3º de las NCSP incluye una relación de dichos terrenos, que comprende también la especial protección del Camino de Santiago.

<sup>31</sup> El art. 31 de las NCSP identifica dichos terrenos cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- los tramos de caminos que sean exteriores a los núcleos de población y desde los que sea visible el mar o el curso bajo de los ríos.
- los tramos de caminos que discurran por las laderas de los valles de los ríos comarcales, situados a cotas superiores a los 15 metros de su lecho.
- los accesos a los hitos paisajísticos significativos, así como esos mismos lugares.

lización de aprovechamientos tradicionales de aprovechamiento ordenado de las producciones (cfr. art. 9º).

### **3. El urbanismo y el medio ambiente urbano**

#### ***A) Introducción***

El ámbito urbano es donde las relaciones entre la planificación urbanística presentan una mayor complejidad. Las sucesivas revoluciones industriales han originado múltiples efectos que llevan a la situación actual de deficiencia ambiental de las ciudades.

La planificación urbanística tradicional preocupada exclusivamente por el dominio y control de los usos del suelo y edificaciones e instalaciones sobre el suelo (impedida muchas veces por el fenómeno de la especulación), ignoró los problemas derivados de la necesidad de grandes cantidades de alimentos, agua, energía y otros recursos naturales, eliminación de desechos y residuos. De aquí que el medio urbano se ha convertido en el principal agresor del medio ambiente en general (efecto invernadero, lluvia ácida, etc).

Desde la perspectiva ambiental uno de los más importantes retos de la planificación urbanística es la rehabilitación o renovación urbana respecto de los suelos urbanos consolidados. Y por lo que se refiere a los suelos urbanizables, la inserción de la perspectiva ecológica se hace ineludible.

#### ***B) La rehabilitación urbana como respuesta a la mejora del medio ambiente urbano***

La tarea de rehabilitación urbana está íntimamente unida al modelo económico que afecta a temas tan diversos como la política de la vivienda, el turismo, las infraestructuras o la protección del patrimonio arquitectónico. Al fenómeno de la expansión y desarrollo urbanístico de las ciudades (legislación sobre reforma interior y de ensanches), a partir de finales del s. XIX, se ha sucedido la terciarización de los centros de las ciudades y la urbanización difusa con la creación de áreas metropolitanas (aparición de suburbios y extrarradios).

En España, a partir de la reforma urbanística de 1975 se toma conciencia de los valores arquitectónicos y ambientales de las ciudades y sus centros históricos. La Ley del Suelo de 1976 permite a los Planes generales de urbanismo que adopten directamente decisiones sobre la **reforma interior**, (renovación urbana o rehabilitación), o bien remitirse al **planeamiento especial** (descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones y equipamiento comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, etc); el Reglamento de Planeamiento de 1978 establece la posibilidad de "operaciones integradas" e incluso barrios consolidados. Por su parte, el TR de 1992 contempla ambas modalidades de reforma interior (art. 85), además intenta superar las limitaciones existentes en el urbanismo anterior en aras a la igualdad de suelo urbano y urbanizable (al menos en poblaciones superiores a los 25.000 hab) sobre la base de diferentes técnicas y determinaciones (aprovechamiento tipo, régimen de dotaciones públicas y locales, actuaciones aistemáticas y transferencias de aprovechamiento, calificación de terrenos para construcción de viviendas de protección oficial, etc). Una tarea que corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas.

En el caso de los centros históricos, con valores artísticos o culturales, Ley del Patrimonio 13/1985, de 23 de junio prevé declaración de bienes de interés cultural a los

**conjuntos históricos**, y la formación con carácter obligatorio de planes especiales de protección (21,3); igualmente, la LPHE permite que en los conjuntos históricos se puedan delimitar “áreas de rehabilitación integrada” que permita la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas (art. 21). Por último la política de apoyo a la vivienda (RD 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano) actúa como complemento a la política de rehabilitación urbana.

### ***C) Los nuevos desarrollos urbanos y la perspectiva ambiental***

En los suelos urbanizables -programados o no- se debería permitir a la técnica planificadora, con arreglo a su disciplina e información, la obtención de desarrollos urbanísticos equilibrados y una alta calidad ambiental. Las fórmulas que han de adoptarse deben pasar por facilitar la consecución y gestión del suelo para sistemas generales y locales, las posibilidades de incorporar los avances en materia de eliminación de basuras, prevenciones contra la contaminación acústica, etc. y una mejor ordenación del sector industrial y terciario.

En esta línea se hace preciso incorporar a la planificación urbanística técnicas similares a la de la evaluación del impacto ambiental, así por ejemplo, la evaluación de las consecuencias que para la comunidad local pueden comportar los desarrollos urbanísticos programados y su sostenibilidad con los recursos naturales.

De cualquier manera la ordenación urbanística, como señala BASSOLS COMA, deberá ceder áreas de decisión autónoma en favor de una coordinación con los planeamientos territoriales de rango superior.

En cualquier caso, debe destacarse la superación de las tesis funcionalistas (cuyos cimientos se encuentran en la Carta de Atenas) y la necesidad de coordinar los instrumentos urbanísticos con los planeamientos territoriales de mayor rango. En este sentido, nuevos paradigmas como el que ofrece la Carta de Megaride 94, son esperanzadores para lograr el modelo de eco-ciudad (principios de naturaleza, pueblos, ciudadanos, movilidad, complejidad, tecnología, recuperación, seguridad, belleza y tiempo).

### ***D) La legislación urbanística de Galicia y el suelo urbano***

En relación con el suelo urbano o urbanizable la Ley del Suelo de Galicia establece algunas determinaciones que deben de tenerse en cuenta. Así,

1º- *Normas Provinciales de Planeamiento* (art. 6 LSG): deberán establecer “medidas de protección urbanística del medio natural histórico y cultural” (art. 6,3,f) LSG).

2º.- *Plan General de Ordenación Municipal* (arts. 8-17 LSG): en el que cabe distinguir varios tipos de determinaciones:

a) con carácter general: en las zonas urbanas: la previsión de espacios libres destinados a parques y zonas verdes (dentro del llamado medio ambiente urbano) (art. 10,c LSG),

b) en el suelo urbano: la delimitación de espacios libres y zonas verdes (art. 11,1,c) LSG) y medidas tendentes a la limitación de la edificación en lugares sobredensificados con problemas de deterioro ambiental (ruido, por ejemplo) y de destrucción del patrimonio arquitectónico (art. 11,2 LSG).

3º.- *Planes especiales* (arts. 26-29 LSG): son especialmente aptos para solucionar problemas ambientales. La Ley prevé entre los fines que pueden tener estos planes:

“la protección de recintos y conjuntos histórico-artístico y protección del paisaje (...) suelo y subsuelo del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora” (art. 26,1,b) LSG). Incluso cabe aprobar planes especiales con fines específicos de protección del patrimonio cultural (art. 26,2 b) LGS) o de mejora del medio ambiente urbano (art. 26,2 c) LSG).

## BIOGRAFÍA

AGUIRRE GIL DE BIEDMA, E.: "Urbanismo, construcción y medio ambiente", *BIMA*, núm. 156, 1992.

ALLENDE, J.: "Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación del impacto ambiental", en *RDU*, 121(1991).

BASSOLS COMA, M.: "Derecho Urbanístico y Medio Ambiente", *RDU*, 71,1981.

BASSOLS COMA, M.: "La Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos", *RAP*, 95 (1981).

BASSOLS COMA, M.: "La protección de los espacios naturales a través de planes especiales de urbanismo", *RJC*, núm. 3, 1988.

BASSOLS COMA, M.: "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", en *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, ESTEVE PARDO (Director), Diputación de Barcelona-Cívitas, Madrid 1996.

CARRETERO SÁNCHEZ, S.: "La función ecológica de la propiedad urbana", *Actualidad Administrativa* 10 (1995).

CONDE DUQUE C.: "El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana en la defensa del medio ambiente", *CYTET*, núm.4, 1976.

DELGADO DE MIGUEL, J.F.: *Propiedad y ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1991

DOMPER FERRANDO, J.: *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, I y II*, Madrid 1992.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Las vecindades industriales y su impacto en el medio ambiente", en *Ordenación del Territorio y medio ambiente*, IVAP, Oñati, 1988.

GONZÁLEZ BERENGUER, R.: "El Medio Ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanístico, definitivamente regulado", *RDU*, núm.108, 1988.

LÓPEZ RAMÓN, "Planificación territorial", en *Revista de Administración Pública*, 114(1987).

MARTÍN MATEO, R.: "La planificación ambiental y la Reforma de la Ley del Suelo", *RDU*, núm . 48, 1976.

MARTÍNEZ NIETO, A.: "La protección del paisaje en el Derecho Español", *AA XXVI y XXXVII* (1993), pp. 397-411 y 413-430.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Problemas jurídicos de la protección del paisaje", *RAP* 71 (1973).

MENÉNDEZ REXACH, A.: "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", *DA* 230-231 (1992), pp. 229-296.

MORENO PAEZ L.: *Urbanismo y medio ambiente: aspectos jurídicos*, Barcelona, 1974.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: *El futuro del medio ambiente urbano*, Madrid 1991.

*PAREJO ALFONSO, L.: "Ordenación del territorio y medio ambiente", I Congreso Nacional de Derecho Ambiental. Libro de Ponencias, Sevilla 1995.*

*PLASENCIA, P.: "La protección del medio ambiente en el planteamiento urbanístico", BIMA, 21(1982).*

*PORTO REY, E.: "Integración del medio ambiente en el planeamiento urbanístico", Urbanismo COAM, núm. 15, 1992.*

*SÁNCHEZ BLANCO, A.: "El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia en el medio ambiente", RAP, 82 (1977).*

*SANZ LARRUGA, F.J.: Derecho Ambiental de Galicia, Fundación Caixa-Galicia, Santiago 1997.*