

# “MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TURISMO”

*Prof. Dr. Antonio Román García.  
Catedrático de Derecho Civil  
Académico Correspondiente de la Real  
Academia de Jurisprudencia y Legislación*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN EL DERECHO ACTUAL. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. MEDIDAS LIBERALIZADORAS. 3. ADAPTACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES AL “AMBIENTE”. 4. NECESARIA CONEXIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL. INFLUENCIA DE LAS INICIATIVAS Y DESARROLLO DEL TURISMO.

## 1. INTRODUCCIÓN

Resulta un hecho incontrovertible la profunda repercusión que tiene en el ámbito de las actividades socioeconómicas y jurídicas la legislación urbanística y medioambiental; así como en el adecuado desarrollo de las iniciativas y actividades turísticas.

Es obvio que desde el punto de vista arquitectónico y jurídico las construcciones y edificaciones siempre deben adaptarse, en lo básico, al medio ambiente en el que estén situadas (art. 138 de la Ley del Suelo, R.C.L. 1992/1468: “*En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las 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.*”).

La utilización de conceptos jurídicos indeterminados en dicha norma, provocará necesariamente una constante actividad de calificación, interpretación y adaptación al caso concreto de esta legislación por parte de las Administraciones Públicas competentes en la materia, que tendrán que ampararse también en criterios de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico artístico y cultural; y todo ello sin dejar de considerar las exigencias de una política de fomento de las actividades e iniciativas turísticas tan

beneficiosas económicamente como elementos de generación de recursos y de creación de empleo.

Actualmente, las últimas reformas llevadas a cabo en el régimen jurídico del suelo y en la legislación de ordenación urbanística por efecto de la Ley 8/1990, de 25 de julio (R.C.L. 1999/1550, 1666 y 2611) recogidas en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (R.C.L. 1992/1468 y R.C.L.1993/485) que han sido objeto de análisis y tratamiento en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (B.O.E. de 25 de abril) (R.C.L. 1997/10 19), han provocado una complejidad y demora hasta extremos verdaderamente irrazonables de las actuaciones urbanísticas, lo que unido a la inevitable limitación de la oferta del suelo, producirá una grave dificultad en la ordenación técnica territorial, una multiplicidad de actuaciones de naturaleza administrativa, que inciden en la adecuada y conveniente fórmula de desarrollo de las actividades empresariales del sector y en el encarecimiento del producto final, con el consiguiente perjuicio para empresarios, propietarios y particulares en general.

De ahí que modernamente se reclame una enérgica rectificación de esta normativa buscando una mayor flexibilidad que elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando en las sucesivas legislaciones sobre esta materia; y por otro asegure a las Administraciones Públicas responsables de la ordenación urbanística una mayor y mejor capacidad de adaptación a las circunstancias económicas actuales.

La legislación estatal no podrá acometer tal reto, limitándose a garantizar las condiciones básicas o fundamentales del ejercicio, en igualdad, de la propiedad sobre el suelo en todo el territorio de España, y otras materias puntuales como expropiación forzosa, régimen jurídico de las valoraciones, responsabilidad en la actuación de las Administraciones Públicas en este sentido, etc... Por lo cual, serán las Comunidades Autónomas las que tendrán que desarrollar y regular estas materias, que son de gran transcendencia para el ciudadano y para los sectores turísticos y la economía general de las mismas.

La Ley pretende facilitar al máximo la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Y todo ello, de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial y sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su “justificada inadecuación para el desarrollo urbano”.

De este modo deberán conectarse las competencias estatales en el necesario proceso de reforma del mercado del suelo, como parte de la reforma estructural de la economía española, para lo cual sí tiene competencias plenas, conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.13º de la Constitución Española, con las competencias de ordenación en materia de suelo de las Administraciones Locales y de las propias Comunidades Autónomas, que adaptarán dicho procedimiento a las exigencias y necesidades concretas de cada caso.

## **2. PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN EL DERECHO ACTUAL. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. MEDIDAS LIBERALIZADORAS**

La planificación urbanística trasciende de las actividades técnicas de Arquitectos e Ingenieros urbanistas y de las apreciaciones más o menos atrevidas de sociólogos, políticos, e incluso filósofos (recordemos cómo ORTEGA describía la ciudad andaluza o castellana como una escultura compacta; frente a la ciudad cántabra que es más bien una urbe centrifugada, donde cada edificio ha sido lanzado hacia los campos... Lo que podría predicarse de las ciudades costeras españolas tomando como referencia el mar y no los campos).

El Derecho urbanístico español, aunque como recuerde E. PÉREZ BOTIJA, tenga unos remotos arranques en las Leyes de Indias (Leyes de la Población y de las Ciudades), en algunas normas aisladas de la Novísima Recopilación, en las Ordenanzas de Madrid, Toledo y Sevilla de 1663 y 1710; en realidad es producto de la evolución de la famosa legislación de ensanche de Madrid y Barcelona de finales del siglo XIX: la Ley de 26 de julio de 1892, reglamentada en 31 de mayo de 1893, constituye el régimen jurídico para el ensanche de Madrid y Barcelona, que después se aplicará como régimen especial para otras ciudades de España, en 1895 a Cartagena, en 1900 a Valencia, en 1906 a La Coruña, en 1907 a Cádiz, en 1909 a Bilbao, etc... Y ya, desde entonces, pasando por la legislación de planeamiento de la Ley Municipal de 1935, o de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, se intentará conseguir el equilibrio urbanístico y la protección del paisaje, bien porque se considerase de valor estético; o bien por ser esencial para el embellecimiento de la urbe. Así siguen estando vigentes las palabras de RUIZ DEL CASTILLO, en el prólogo a la obra de GASCÓN Y MARÍN, *El futuro de Madrid*, Madrid, 1945, “*La gran ciudad moderna no ha de significar una oposición disociadora de ambientes y medios vitales; sino que ha de realizar una simbiosis fecunda entre lo rural y lo urbano (entre el campo y la ciudad); entre las formas de vida que van desde el respeto a la intimidad hasta la expansión de la sociabilidad, entre la aglomeración y la descentralización que se opera por la ciudad-jardín y la ciudad-satélite*”.

El plan de ordenación urbana tendrá que tener en cuenta variadas técnicas: industriales, arquitectónicas, agrarias, forestales, ambientales, sanitarias, jurídicas, etc... Sólo de esta combinación podrá surgir una adecuada política de ordenación territorial, que también tendrá que encontrar su adecuación al planteamiento sociológico, histórico, artístico, etc... El urbanismo, la urbe, no es solamente un producto de un conjunto de disposiciones legislativas; será la búsqueda de un equilibrio de la dinámica de la polis, de la ciudad, que dependerá de factores geográficos, sociológicos, políticos, económicos, ambientales, culturales, mercantiles, etc... Así, desde el Medievo, se distinguían ciudades con diferentes funciones: a) *función militar* (ciudades fronterizas: Badajoz) b) *función política* (ciudades como Madrid, Valladolid) c) *función religiosa* (ciudades santuario: Ávila) d) *función intelectual* (ciudades universitarias: Salamanca) e) *función económica* (ciudades mercado: Sevilla). La moderna sociología urbanística describe así los tipos de ciudades: en EE.UU. se presenta a Chicago como una ciudad de transportes y de negocios, a Pittsburgo, como una población fundamentalmente industrial, a Washington, como una capital política o gubernativa, a Nueva York, como el principal núcleo urbano, financiero y comercial; a Atlantic City como una ciudad de descanso, ocio y reposo. De este modo influyen todos estos variados factores en el ámbito de la planificación urbanística y la ordenación moderna del suelo y del territorio.

En España, el planeamiento urbanístico de los años 1960 y 1970 se centrará en dos problemas fundamentales, de una parte, la denominada ordenación urbanística del territorio; y de otro, la fijación de los límites y del contenido y alcance mínimo del propio planeamiento urbanístico, ligado siempre a una legislación general, dependiente de los desarrollos concretos de las líneas de actuación de los planes específicos y concretos municipales, comarcales y provinciales, que atendieron siempre a los casos concretos, provocando la creación de fenómenos de desconcentración y descongestión de los grandes núcleos urbanos, por razones de índole industrial (polígonos industriales), geográficos, sociológicos, ambientales, etc... (creación de complejos urbanísticos) atendiendo a la conservación del paisaje, de los elementos arquitectónicos típicos, culturales, relevantes históricamente, ambientales (zonas ajardinadas, parques públicos, etc...).

Todo ello ligado al régimen jurídico de la propiedad y al sistema jurídico previsto para el tráfico de los bienes inmuebles, su protección y sus restricciones. Resultará muy útil actualmente también reflexionar sobre los intereses dignos de protección en el tráfico urbanístico, los denominados volúmenes de edificabilidad del suelo, la regulación de las denominadas zonas verdes, la divisibilidad de aprovechamientos y funciones del dominio, la valoración del suelo y de las edificaciones, etc... En este sentido tenemos una bibliografía clásica en la civilística y en los tratadistas de Derecho administrativo (I. SERRANO Y SERRANO, D. ESPÍN CÁNOVAS, J.L. LACRUZ, J.L. DE LOS MOZOS, A. LUNA SERRANO, J.

VALLET, A. MARTÍN GAMERO, N. DE FUENTES SANCHIZ, P. FERNÁNDEZ BOADO, M. CLAVERO ARÉVALO, J.A. GARCÍA TREVIANO, L. ENTRENA CUESTA, J. GONZÁLEZ PÉREZ, R. MARTÍN MATEO, R. MENDIZÁBAL, J. MARTÍN BLANCO, L. ALEGRÍA, que dieron vida a numerosos tratados y estudios específicos en la materia y que contribuyeron decisivamente a la formación de un notable cuerpo de doctrina recogido fundamentalmente en la prestigiosa Revista de Derecho Urbanístico, tradicionalmente ligada también a la prestigiosa editorial jurídica Montecorvo S.A. regida actualmente por F. ALEGRÍA).

Y, en los años 1980 y 1990 nos fijaremos, necesariamente en la ordenación de las áreas turísticas con criterios de calidad paisajística, basados también en las preferencias de los ciudadanos; en la integración paisajística de los núcleos urbanos, en la protección ecológica y medioambiental, etc...

Sin duda, la importancia del turismo en España hará que el planeamiento urbanístico tenga que valorar diversas estructuras, de carácter interdisciplinar en lo que se conectarán necesariamente los problemas ecológicos y ambientales.

Al mismo tiempo aparece consolidada la propiedad horizontal como fórmula genérica para el mejor aprovechamiento del suelo en la urbe (Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal y su reforma por ley 8/1999, de 6 de abril), y en ella (art. 24 de la ley 8/1999) se regulará también el régimen jurídico correspondiente a los complejos inmobiliarios privados, que podrán agruparse en una o varias Comunidades de propietarios, en cuyo título constitutivo se describirá el contenido del mismo y el régimen jurídico correspondiente a los elementos de uso común, viales, instalaciones generales, servicios comunes, etc... Fijándose su régimen de funcionamiento y declarándose que tanto el título como los Estatutos serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, lo cual viene a colmar una laguna en nuestro ordenamiento jurídico en este aspecto, que es de gran utilidad en el moderno modelo urbanístico de las grandes ciudades y de las zonas específicamente dedicadas al descanso, al ocio, o al turismo, representando un nuevo modelo de ordenación territorial, en creciente auge en España.

### **3. ADAPTACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES AL “AMBIENTE”**

El “ambiente” (C. MARTÍNEZ CARO, A. VERGARA GÓMEZ) puede muy bien describirse como: La unidad de estudio más compleja que el hombre se ha planteado, ya que integra tres núcleos epistemológicos: Inerte, Biótico, Comportamental; los cuales, como hemos tenido ocasión de comprobar, se relacionan con todas las disciplinas.

Ciertamente, el impacto de las actividades económicas sobre el medio natural y social provoca, como señalan estos autores, una serie de efectos negativos, conocidos por todos. No es de extrañar la complejidad del tema, máxime si se tiene presente que debemos enfocar esta problemática con diferentes metodologías de aproximación transectoriales, para poder aportar soluciones complejas, desde una dinámica interdisciplinar a los problemas del medio ambiente.

Los problemas ecológicos y ambientales tienen una evidente temática interdisciplinar (debe contarse con los planteamientos de los técnicos Arquitectos e Ingenieros, Economistas y Juristas). Solamente dentro de esta especial colaboración se podrá lograr, verdaderamente, un planteamiento de calidad urbanística para la adecuada integración de todos los factores geográficos, territoriales, económicos, sociales, biológicos, ambientales, culturales, históricos, artísticos, que rodean la problemática de la adaptación de lo construido al “ambiente”.

Se pueden aportar soluciones desde la óptica de la Sociología y de la ecología, alternativas de desarrollo con mayor respeto a la naturaleza y a la “naturaleza de las cosas”. Pero, también, desde la perspectiva de la implantación de unos determinados esquemas o diseños urbanísticos en un entorno, o en un paisaje concreto.

El tránsito de modo de vida rural, al crecimiento de las grandes urbes, después de la Revolución industrial; los fuertes movimientos migratorios hacia las zonas industriales, determinan grandes demandas de suelo en las ciudades, lo que hace que se utilicen nuevos materiales de construcción, nuevos modelos arquitectónicos, nuevas formas de propiedad (propiedad de casas por pisos), que no siempre respetan de una manera coherente el paisaje natural y la mínima calidad de vida exigible para los habitantes.

De otra parte, la ingente actividad de desarrollo del turismo también provoca la superación de las capacidades de las zonas, y la imposibilidad de aplicar controles de calidad y una planificación adecuada, en aquellos lugares más concurridos por sus especiales condiciones climáticas, paisajísticas y ambientales, con lo cual, indefectiblemente se va a producir un deterioro ecológico y general de todas las planificaciones e infraestructuras urbanísticas y turísticas.

Las soluciones son muy complejas, deberán efectuarse muy diferentes valoraciones; que naturalmente escapan al contenido jurídico de esta problemática. La permanente reforma en estas normativas urbanísticas responde, por otro lado, a la exigencia de efectuar nuevas valoraciones, incorporar nuevas técnicas y procurar un mejor equilibrio entre lo construido y el “ambiente natural de la zona”.

Ya, la Ley de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975 y el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, se muestra más sensible a esta difícil problemática. Y la Ley del Suelo de 1992, consciente de esta situación, parte del propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que impidan el despliegue por los legisladores autonómicos y por las demás Administraciones Públicas competentes, de iniciativas y políticas urbanísticas más flexibles y de mayor capacidad de adaptación a las diversas y cambiantes circunstancias del contexto de una economía globalizada. Esto no deberá conducir a criterios de discrecionalidad; pero, evidentemente, permitirá asegurar mejor los derechos del propietario del suelo y la defensa de los intereses generales económicos y ecológicos, así como turísticos, si es caso, de cada zona.

#### **4. NECESARIA CONEXIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL. INFLUENCIA DE LAS INICIATIVAS Y DESARROLLO DEL TURISMO**

Como acabamos de describir, es absolutamente necesario coordinar los esfuerzos legislativos en materia de ordenación urbanística, con la vigente e incipiente legislación medioambiental.

El Derecho ambiental, como ha resumido brillantemente R. MARTÍN MATEO (R. MARTÍN MATEO, *Primeras conferencias sobre el medio ambiente*, Valencia, 1998) no se podrá entender separadamente de una adecuada comprensión sistemática de la realidad en la que está incidiendo. Su sistema se presenta en relación a un conjunto de elementos interrelacionados, que constituyen, en definitiva, el soporte de la vida humana, la interacción de ésta con los organismos naturales, en un ámbito planetario. Elementos físico-químicos, biológicos, climáticos, etc... tendrán que ser considerados, junto a estructuras jurídicas: la Ley, que en este sentido necesitará del equilibrio del concepto de moral social, como fundamento y base de la aporética tutela ambiental; y también de los avances tecnológicos y científicos.

Por ello coincidimos con el indicado tratadista en que hemos de asumir un concepto jurídico de “ambiente” protegido, que se articulará en la conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna; de los elementos culturales, históricos-artísticos, etc... Pero, todo ello no podría comprenderse tampoco, al margen de un adecuado y armónico desarrollo de la legislación y ordenación urbanística, con criterios de mayor “flexibilidad” como, sin duda, se hace en la controvertida Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones.

La citada regulación, como recientemente ha puesto de relieve A. MENÉNDEZ REXACH, supondrá, en este sentido, una nueva y esperanzadora evolución, que él califica de “cambio en la concepción de la propiedad”. Cuestión en la que coincidimos. Ya que en la regulación de los derechos y deberes de los propietarios parece reflejarse un cambio en la concepción o modelo de la propiedad en nuestro ordenamiento jurídico de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 61/1997), reforzándose la posición jurídica del propietario: flexibilidad entendida como libertad de actuación: sin que ello implique, en ningún caso, renuncia a la función directiva y orientadora que se presenta ligada consustancialmente a la idea de ordenación o planificación urbanística.

Este cambio incidirá sobre todo en una nueva concepción del suelo urbanizable, lo cual tendrá una amplia repercusión; ya que se nos presentará como una categoría jurídica residual, de tipo genérico, conforme a lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 6/98, “*El suelo que, a efectos de esta ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.*”

Siendo ahora las diferentes Comunidades Autónomas las que deberán desarrollar y adecuar estos flexibles criterios adoptados por el legislador estatal.

Todo lo cual, además, no se puede analizar, en Comunidades, como la Valenciana, de gran atractivo para las iniciativas y actividades turísticas, sin considerar la incidencia de las mismas en el medio ambiente, para lo cual, una vez más, las estructuras normativas urbanísticas acudirán en auxilio del hombre para lograr una mejor explotación de los recursos, y una razonable protección de los intereses culturales, artísticos, históricos y naturales de cada una de las zonas.

En definitiva, vuelve a mi memoria el viejo brocardo o aforismo romano: *ubi civitatis, ibi ius*, que se aplicará a tantos ámbitos de la vida de la Comunidad, y a éste especialmente, ya que los instrumentos legales de las técnicas jurídicas urbanísticas serán utilizables para conseguir una mayor calidad en los complejos y edificaciones de naturaleza turística o recreativa, respetando siempre las exigencias del medio ambiente.