

# Modelo jurídico andaluz de urbanismo y desarrollo sostenible

## Resumen

El urbanismo debe responder a los requerimientos de desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento desmesurado y apostando por la regeneración de la ciudad existente, haciéndola más habitable. El suelo, además de un recurso económico es un recurso natural escaso y no renovable. En el marco de un modelo de ordenación territorial supramunicipal, el planeamiento urbanístico debe incorporar determinaciones concretas relativas a un modelo de desarrollo urbano sostenible y tendrá entre sus objetivos la consecución de un modelo de ciudad compacta evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo, declarando el *protegible*, protegiendo el paisaje y preservando el medio ambiente para las generaciones futuras, evitando el llamado *urbanismo concertado*. En el artículo analizamos el modelo andaluz de urbanismo y desarrollo sostenible.

Ginés  
Valera Escobar

Técnico Superior de  
Administración General del  
Ayuntamiento de El Ejido  
Master en Gestión Pública  
Local, especialidad  
Urbanismo (CEMCI).

## 1. Introducción del concepto de *desarrollo sostenible* en el Derecho internacional

Surge el concepto de *desarrollo sostenible* como un proceso generador de transformaciones estructurales necesarias para integrar el modelo económico y social que garantice la calidad de vida de las personas conforme a los límites que exige la preservación del medio ambiente. En su concreción participarán no sólo los poderes públicos sino también los distintos agentes sociales, económicos y los ciudadanos como protagonistas de la emergente cultura de la búsqueda de la eficiencia en el uso de unos recursos naturales limitados, inculcándose la responsabilidad individual.

Irían apareciendo así en el último tercio del pasado siglo distintos instrumentos internacionales al servicio de políticas de desarrollo sostenible como convenios internacionales<sup>1</sup>, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (de Naciones Unidas, de 16 de junio de 1972), la llamada Carta Mundial de la Naturaleza

<sup>1</sup> Como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el día 5 de junio de 1992; el Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971; el Protocolo de Kyoto o el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 11 de diciembre de 1997. Por *utilización sostenible* define el Convenio Marco de Diversidad Biológica «la utilización de los componentes de la diversidad biológica de una manera y a un ritmo tal que no conduzca al declive a largo plazo de los recursos biológicos, manteniendo con ello su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras».

(aprobada por Resolución de Naciones Unidas de 28 de octubre de 1982) y la más reciente Declaración de Río de Janeiro, también de la ONU, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 7 de junio de 1992 (donde se planteó la necesidad de enfocar de forma equilibrada e integral las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo, para lo que se aprobó un plan mundial de acción en todas las áreas relacionadas con el desarrollo sostenible: la Agenda 21) o la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, que ha visto reflejados sus trabajos en una Declaración Política y en un Plan de Implementación. Entre todos los Principios de la Declaración de Río destaca el 4a: «a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada». En paralelo, se ha ido produciendo el mismo fenómeno en la Unión Europea<sup>2</sup>, en el Estado español, en las 17 Autonomías y en la administración local con sus reglamentos y ordenanzas protectoras del medio ambiente.

## 2. Reflejo del principio en el ordenamiento de la Unión Europea

También en Europa se ha avanzado en la conciliación del desarrollo económico y la conservación del medio ambiente. Proclamada la protección del medio ambiente en los arts. 3.1.I), 6<sup>3</sup> y 174 a 176 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1997 (en su versión consolidada tras la modificación del Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, y de Niza, de 26 de febrero de 2001) será elevado el concepto de desarrollo sostenible a la categoría de principio en el Tratado de Ámsterdam<sup>4</sup> e incluido en el art. 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, adaptada el 12 de diciembre de 2007. Dice así el mencionado art. 37: «Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad». La política medio ambiental de la Unión Europea pretende contri-

<sup>2</sup> En 1993 se publica el *Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*. Parte de que el modelo de desarrollo de la Comunidad conducía a un deterioro de la calidad de vida, motivado por una incorrecta combinación de los recursos naturales y humanos.

<sup>3</sup> Este antiguo artículo 3 C dispone: «Las exigencia de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el art. 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.»

<sup>4</sup> Ratificado por España mediante Instrumento de 23 de diciembre de 1998 (BOE nº 109, de 7 de mayo de 1999).

buir a los siguientes objetivos, como enumera el referido art. 174<sup>5</sup>: preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; proteger la salud de las personas; utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional y promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, con un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión, y basándose en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de *quien contamina, paga*.

Igualmente, en la Cumbre de Helsinki celebrada en diciembre de 1999, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a elaborar una estrategia a largo plazo «que integre políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico», y en la Cumbre de Lisboa (marzo de 2000) se apuntaría a un nuevo objetivo estratégico para la UE: «convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y una mayor cohesión social». De forma que el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, aprobó la *Estrategia de desarrollo sostenible* de la UE, instando a los Estados miembros a elaborar sus propias estrategias nacionales. Se trata de una estrategia a largo plazo que combine las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social, siendo uno de los objetivos la limitación de importantes riesgos para la salud pública. Como instrumento de la nueva estrategia, en 2004 se formuló el *Plan de Acción Europeo de Salud y Medio Ambiente*.

Desde entonces, diferentes programas comunitarios, Reglamentos y Directivas han concedido un relevante papel a la legislación ambiental con la meta de alcanzar niveles elevados de protección del entorno y promover la estrategia del desarrollo sostenible, publicándose regulaciones sectoriales interdisciplinares que promueven la visión ecológica en las políticas económicas y sociales más agresivas sobre el uso de los recursos. El VI Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente (2001-2010) «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», reconocería que, aun siendo prioritario mejorar la aplicación de las normas ambientales, es preciso adoptar un enfoque más estratégico para inducir las transformaciones necesarias en los modelos actuales de producción y consumo.

<sup>5</sup> Como proclamaba también el art. III-233 1 y 2 del Tratado por el que se hubiere instituido la nonata Constitución Europea. Ténganse, además, en cuenta el art.12.1.b) del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Fueron ejemplos de ello las Directivas 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, y 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, relativas a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Y en el ámbito internacional, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991, y su Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica, suscrito en Kiev en 2003.

Esta Directiva 85/337/CEE, que incorporó a nuestro acervo jurídico uno de los principios básicos informadores de toda política ambiental como es el de la prevención, representó la herramienta jurídica que mejor respuesta daba a esta necesidad, integrando la evaluación de impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con lo que establece el actual artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben incluirse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible. La citada Directiva comunitaria consideraba, entre otros aspectos, que los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente debían evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del sistema como recurso fundamental de la vida.

Con posterioridad, la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, conteniendo importantes cambios como son: ampliar sustancialmente los proyectos del Anexo I; introducir un procedimiento para determinar si un proyecto del Anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios fijados por los Estados miembros; posibilitar que la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que el promotor o titular del proyecto debe suministrar, si así lo solicita; e incorporar las principales disposiciones del Convenio sobre evaluación de impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia), que entró en vigor de forma general y para España el 10 de septiembre de 1997.

### 3. Recepción del desarrollo sostenible en la normativa española<sup>6</sup>

En cuanto al Estado español, se fundamentan las políticas de desarrollo sostenible en el artículo 45 de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, que reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Además, dicho precepto encomienda a las Administraciones Públicas la función de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Cerrando el círculo de protección, nuestra Constitución prevé la posibilidad de establecer y regular por Ley sanciones penales o administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado. Como reflejo positivado de estos principios se enumeran a modo de ejemplo las siguientes Normas sectoriales estatales: Ley sobre la Energía Nuclear (Ley 25/1964, de 29 de abril, modificada por Ley 17/2007, de 4 de julio); Ley de Minas (Ley 22/1973, de 21 de julio); Ley de Aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto); Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio); Ley del Sector de Hidrocarburos (Ley 34/1998, de 7 de octubre) y Ley de Montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre)<sup>7</sup>.

Este artículo 45 de la Constitución sería interpretado por el Tribunal Constitucional en Sentencia STC núm. 102/1995, de 26 junio<sup>8</sup>, aclarando que las competencias de la Unión Europea en materia de medio ambiente se articulan me-

<sup>6</sup> La expresión *medio ambiente* aparece por primera vez en la legislación española en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre). En la misma década se decreta la protección las poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos o vibraciones (Decreto 2107/1968, de 16 de agosto), adoptándose medidas para evitar la producida por partículas sólidas en suspensión en los gases vertidos al exterior por fábricas de cemento (Decreto 2861/1968, de 7 de noviembre) y abordándose los problemas que tienen un origen industrial (OM de 17 de enero de 1969), sin olvidar el tema del saneamiento. La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, incorpora ya a su Título por primera vez la palabra «ambiente» en solitario, ambiente atmosférico (artículo 1.1 y 2) y en la misma línea terminológica le sigue la Ley de Minas, 22/1973, de 21 de julio. Por su parte, la Ley 15/1975, de 15 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos, no aludía explícitamente al medio, al ambiente o al medio ambiente, pero proclamaba como finalidad suya «contribuir a la conservación de la naturaleza» (artículo 1.1 y 4). A su vez el urbanismo, por su propia esencia, que consiste en la ordenación del suelo, guarda desde siempre una relación muy estrecha con el medio ambiente, como puso de manifiesto la segunda Ley del Suelo, sucesora de la promulgada en 1956 (Texto Refundido, Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). En la construcción piramidal del planeamiento urbanístico, todos los Planes de Ordenación debían contener medidas para la protección del medio ambiente (artículos 7 y 12.1 d).

<sup>7</sup> Y más específicamente, otras normas estatales como la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental, desarrollada parcialmente por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece el régimen jurídico básico del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad, garantizando el aprovechamiento sostenible. Asimismo, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado vela para la explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, favoreciendo su desarrollo sostenible (art.3). Desde el punto de vista de las sanciones penales, los arts. 325 a 331 del Código Penal, describen los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

<sup>8</sup> Vide también STC 64/1982, de 4 de noviembre.

dian­te la técnica de normas mínimas y adicionales de protección, en virtud del principio de subsidiariedad, con paralelismo de la fórmula que nuestra Carta Magna utiliza para el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas: art. 149.1.23ª CE: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente». Lo básico tiene carácter de mínimo, si bien, las Comunidades Autónomas pueden establecer niveles de protección más altos (148.1.9ª CE: las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente). La finalidad es el encuadramiento de una política global del medio ambiente, haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad. A las Comunidades Autónomas les compete el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado y potestad de dictar normas adicionales para establecer una protección medio ambiental más intensa.

Como mantiene el máximo garante de la Constitución «la configuración de la competencia en esta materia (medio ambiente), que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medio ambiental de las demás políticas sectoriales. En definitiva, a este título habilitante se acogen, como cobertura constitucional, la Ley 4/1989 y los tres Reales Decretos dictados para desarrollarla. Su invocación exige que nos encaremos sin más con el concepto en su dimensión sustantiva, una vez expuesta la procesal. Para ello hemos de remontarnos a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía, aun cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente con el trasfondo de la solidaridad colectiva. En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (artículo 45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (artículo 130 CE), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982). Se trata en

definitiva del 'desarrollo sostenible', equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título *Nuestro futuro común* encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas»<sup>9</sup>.

Estudiaremos a continuación las leyes estatales más significativas en lo que interesa al objeto de este ensayo:

#### A) Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.

Destacar que la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, tiene por objeto promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas<sup>10</sup>, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquéllos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente. Siendo objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta Ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:

- a) Que se elaboren o aprueben por una administración pública.

<sup>9</sup> En STS de 31 de marzo de 1998 se menciona que los principios del art. 45. CE están orientados a «*garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras*». La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de marzo de 2006 también se hace alusión al concepto de desarrollo sostenible acuñado en el Informe Brundtland.

<sup>10</sup> Siendo definidos en su art. 2 los «planes y programas» como el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos. La «evaluación ambiental» consiste en el proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del informe de sostenibilidad ambiental, de la celebración de consultas, de la consideración del informe de sostenibilidad ambiental, de los resultados de las consultas y de la memoria ambiental, y del suministro de información sobre la aprobación de los mismos. El «informe de sostenibilidad ambiental» será el informe elaborado por el órgano promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, contiene la información requerida en el art. 8 y en el Anexo I. Y «memoria ambiental», el documento que valora la integración de los aspectos ambientales realizada durante el proceso de evaluación, así como el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, el resultado de las consultas y cómo éstas se han tomado en consideración, además de la previsión sobre los impactos significativos de la aplicación del plan o programa, y establece las determinaciones finales.

- b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

Entendiéndose que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:

- a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.
- b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres.

En los términos previstos en el artículo 4 de esta Ley, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente:

- a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.
- b) Las modificaciones menores de planes y programas.
- c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a).

Aunque esta Ley no será de aplicación a los siguientes planes y programas:

- a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.
- b) Los de tipo financiero o presupuestario.

La legislación reguladora de los planes y programas introducirá en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrará los aspectos ambientales y que constará de las siguientes actuaciones:

- a) La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental, cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será determinado por el órgano ambiental.
- b) La celebración de consultas.
- c) La elaboración de la memoria ambiental.
- d) La consideración del informe de sostenibilidad ambiental, del resultado de las consultas y de la memoria ambiental en la toma de decisiones.
- e) La publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa.

Cuando no estuviese previsto un procedimiento para la elaboración y aprobación del plan o programa, las administraciones públicas competentes establecerán los procedimientos que garanticen el cumplimiento de esta Ley. El proceso de evaluación establecido en el apartado 1 del artículo 7 fijará también los procedimientos para asegurar que la evaluación ambiental siempre se realice durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de la aprobación.

En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor deberá identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa. A estos efectos, se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa.

#### B) Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos

La Disposición Final Séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, autorizó al Gobierno para que, en el plazo de un año aprobara un Texto Refundido que regularizara, aclarara y armonizara las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de

impacto ambiental<sup>11</sup>. Este Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, se limitará a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y no incluye la evaluación ambiental de planes y programas regulada en la Ley 9/2006, de 28 de abril ya comentada.

Siendo así que el RDL 1/2008, de 11 de enero, tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la evaluación de impacto ambiental de proyectos consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en sus Anexos I y II, según los términos establecidos en ella. Esta Ley pretende asegurar la integración de los aspectos ambientales en el proyecto de que se trate mediante la incorporación de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano sustantivo. La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con esta Ley, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los siguientes factores:

- a) El ser humano, la fauna y la flora.
- b) El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.
- c) Los bienes materiales y el patrimonio cultural.
- d) La interacción entre los factores mencionados anteriormente.

<sup>11</sup> La legislación sobre evaluación de impacto ambiental ha experimentado sucesivas modificaciones desde la publicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (hoy derogado por el RDL 1/08, de 11 de enero), que adecuaba el ordenamiento jurídico interno a la legislación comunitaria vigente entonces en materia de evaluación de impacto ambiental. Tras una modificación menor en el Anexo I operada por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, la primera modificación significativa del RDL 1302/1986 se lleva a cabo con la Ley 6/2001, de 8 de mayo, previamente con el Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, que trasupo la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y subsanó determinadas deficiencias en la transposición de la Directiva 85/337, de 27 de junio, que habían sido denunciadas por la Comisión Europea. En el año 2003, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social modificará el RDL 1302/1986 en cuatro de sus preceptos. Finalmente, en el año 2006 se realizaron dos cambios trascendentales del citado Real Decreto Legislativo: la ya estudiada Ley 9/2006, de 28 de abril, que introdujo importantes novedades para dar cumplimiento a las exigencias comunitarias previstas en las directivas antes citadas, así como para clarificar y racionalizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, que permitirá la adecuación de la normativa básica de evaluación de impacto ambiental a la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/6/CE del Consejo. Esta modificación supuso el reconocimiento real y efectivo, a lo largo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, del derecho de participación pública, conforme a lo previsto en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

A los efectos de lo dispuesto en esta norma, se entenderá por «evaluación de impacto ambiental» el conjunto de estudios y análisis técnicos que permitan estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente. Los proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el Anexo I deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta Ley. Tan sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, los siguientes proyectos:

- a) Los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el Anexo II.
- b) Los proyectos públicos o privados no incluidos en el Anexo I que pueda afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000.

La decisión, que debe ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el Anexo III. La normativa de las Comunidades Autónomas podrá establecer, bien mediante el análisis caso a caso, bien mediante la fijación de umbrales, y de acuerdo con los criterios del Anexo III, que los proyectos a los que se refiere este apartado se sometan a evaluación de impacto ambiental.

### C) Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural

En esta misma dirección, es objeto de la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que supongan condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio. Sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la presente Ley determina objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las administraciones públicas, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las administraciones públicas, en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales.

Siendo sus objetivos generales, conforme a su art. 2:

- a) Mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible.
- b) Mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión.
- c) Conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible.

En particular, las políticas de desarrollo rural sostenible de las administraciones públicas que se deriven de esta Ley deberán orientarse a la consecución de las siguientes metas:

- a) Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias.
- b) Dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones.
- c) Potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana.
- d) Tomar en consideración las necesidades particulares de los ciudadanos del medio rural en la definición y aplicación de las políticas y medidas de protección social, adecuando los programas de atención social con el fin de garantizar su efectividad en dicho medio.

- e) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales.
- f) Facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una ordenación territorial y un urbanismo adaptado a sus condiciones específicas, que garantice las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente.
- g) Fomentar la participación pública en la elaboración, implementación y seguimiento de los programas de desarrollo rural sostenible a través de políticas de concienciación, capacitación, participación y acceso a la información.
- h) Garantizar el derecho a que los servicios en el medio rural sean accesibles a las personas con discapacidad y las personas mayores.

El Programa de Desarrollo Rural Sostenible se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural. Se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas y de acuerdo con las previsiones establecidas en esta Ley; y concretará los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha administración y los que sean concertados con las administraciones de las Autonomías. Con objeto de contribuir a la ordenación del medio rural, las Comunidades Autónomas adoptarán Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, que tendrán en cuenta, en todo caso, lo establecido en el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera a que se refiere el artículo 19 de esta Ley.

En el ámbito de las infraestructuras locales y los equipamientos y servicios básicos, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible podrá establecer medidas orientadas a:

- a) Mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, y para facilitar el acceso a dichos servicios a los colectivos sociales que por edad, discapacidad o condiciones físicas lo necesiten.

- b) Procurar la conectividad de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, mediante la coordinación de sus respectivas planificaciones y dotaciones de infraestructuras de transporte, y la mejora de la red viaria rural, con objeto de garantizar unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, respetando la integridad y calidad del paisaje rural y evitando la fragmentación territorial.
- c) Potenciar un abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad en el medio rural, promoviendo por parte de las administraciones públicas y las empresas privadas, programas de extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental y planes específicos de actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico al usuario. De igual forma, con respecto a las infraestructuras existentes, se realizarán las correcciones oportunas para disminuir la afección sobre la fauna.
- d) Implantar servicios mancomunados o por zona rural de recogida selectiva de residuos, su gestión ambiental, especialmente y por este orden su reducción, reutilización y reciclaje, con el fin de mejorar la protección de la salud de las personas y minimizar su impacto ambiental.
- e) Apoyar la dotación de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria en los núcleos urbanos del medio rural, su mantenimiento y mejora, singularmente en las zonas rurales prioritarias, en el marco de la normativa reguladora de la administración local. Se favorecerá específicamente la prestación coordinada de servicios públicos entre municipios cercanos.

Y con el fin de perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, el Programa podrá contemplar medidas dirigidas a:

- a) Hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa, prestando una atención especial a los municipios que se encuentran localizados dentro del área delimitada por la Red Natura 2000 y, en general, a los municipios rurales de pequeño tamaño.
- b) Facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio y concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad.

- c) Fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural.
- d) Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas.

#### D) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

Como dice la exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo: «En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso».

Esta Ley regula las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medio ambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la materia. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. En virtud de este principio, las políticas anteriores deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso en materia de ordenación territorial y urbanística. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos de la Ley de Suelo sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística estará al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

#### 4. Desarrollo del concepto de *desarrollo sostenible* en las Normas de Ordenación Territorial y Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en los Planes Sectoriales<sup>12</sup>

Ya se ha adelantado que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

##### A) Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio

El territorio se configura mediante la interactuación de procesos complejos en los que intervienen múltiples agentes de origen natural o antrópico, entre ellos la acción pública. La Carta Europea de la Ordenación del Territorio define la política de ordenación del territorio como la «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». La ordenación del territorio constituye, por tanto, una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. Con la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de la competencia exclusiva que en materia de Ordenación del Territorio le atribuyó el entonces artículo 13.8 de su Estatuto de Autonomía (hoy, arts. 56<sup>13</sup> y 57 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y art. 148.1.3º de CE, se autoimpone la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la

<sup>12</sup> Además de los Planes que estudiaremos con detenimiento, tienen alguna incidencia con el tema que nos ocupa el II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2007-2013) y el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio; Plan Andaluz de Salud Ambiental 2008-2012; Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático aprobada mediante Acuerdo de 3 de septiembre de 2002; Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Investigación 2007-2013, aprobado mediante Decreto 86/2007, de 27 de marzo; Plan Andaluz de Desarrollo Industrial (PADI 2008-2013), aprobado por Decreto 10/2008, de 22 de enero; Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, aprobado por Decreto 283/2007, de 4 de diciembre; Plan Andaluz de Caza, aprobado por Decreto 232/2007, de 31 de julio; Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (2007-2013), aprobado mediante Decreto 86/2007, de 27 de marzo; Orden de 22 de octubre de 2004 por el que se aprueba la modificación de los Anexos I y IV del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces, aprobado por Decreto 189/2002, de 2-7-2002. Acuerdo de 16 de octubre de 2007 que aprueba la formulación de la adecuación del Plan Forestal Andaluz para el período 2008-2015 y Acuerdo de 5 de junio de 2007 por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación. El Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010) contempla áreas prioritarias como la gestión integral de los recursos hídricos, la sostenibilidad urbana en la línea del Programa 21, y la gestión ambiental del litoral.

<sup>13</sup> Establece su apartado 5 que «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental».

naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración del territorio, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con estos objetivos, la ordenación del territorio despliega su actuación en el ámbito supralocal, regional y subregional, y para ello la Ley establece:

- a) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>14</sup> (POTA). Aprobado mediante Decreto 129/2006, de 27 de junio y Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, su finalidad es definir la organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía, adecuadas a sus necesidades y potencialidades actuales y diseñar una estrategia territorial andaluza global, para garantizar el fin de los desequilibrios internos y asegurar una adecuada conexión del territorio andaluz con el entorno europeo y el Magreb, de forma que contribuya al desarrollo socioeconómico equilibrado de la Región; que proporcione el máximo nivel de articulación e integración interna y con el exterior; que haga posible la sostenibilidad regional y su contribución al equilibrio ecológico global y que favorezca la cohesión social y la mejora de la calidad de vida mediante el acceso equivalente a los equipamientos y servicios. El modelo territorial de Andalucía asume como uno de sus principios orientadores la utilización racional de los recursos, entendida como argumento indispensable para progresar en la creación de un sistema territorial y productivo sostenible, que contribuya a hacer frente a retos como consecuencia del cambio climático. Esta exigencia implica tener en cuenta el entramado de relaciones ecológicas que sustenta el orden territorial, considerando sus consecuencias en coordenadas espaciales y temporales, lo más amplias posibles. El modelo territorial se reconoce integrado en un sistema de relaciones ecológicas. La ordenación territorial puede y debe contribuir al progreso de la sostenibilidad regional y global a partir de los ss aspectos:

<sup>14</sup> Conforme al art. 7 de la Ley 1/1994, contendrá el POTA, entre otras determinaciones: el diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan; el esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas; los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial; los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico; los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural; la indicación de las zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos y la indicación de las áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y la definición de sus objetivos territoriales generales.

- Constituyendo un orden territorial favorecedor de la moderación en el consumo de los recursos naturales (suelo, agua y energía y materiales) a partir de decisiones que reduzcan las necesidades del desplazamiento horizontal de dichos recursos, especialmente en todo lo que se refiere a la movilidad urbana e interurbana, la potenciación de los recursos energéticos renovables y la más racional utilización del agua.
- Favoreciendo en lo posible el cierre de los ciclos de producción y consumo de los recursos naturales (reducción, reutilización y reciclaje de recursos y dotación de infraestructuras adecuadas para tal fin) y la consecuente mejora de la calidad ambiental mediante la disminución de los efectos contaminantes.
- Dando prioridad a soluciones tecnológicas y de gestión que favorezcan el mejor uso de los recursos naturales y la disminución de los efectos contaminantes sobre el medio. Por ello se proponen sistemas públicos de transporte como el ferrocarril, el uso de energías más limpias y renovables o la opción por modelos de gestión vinculados a la demanda en los casos del agua y la energía.
- Cooperando en la conservación de la biodiversidad presente en el territorio andaluz (espacios naturales, hábitats y especies).

El POTIA fue modificado mediante Decreto del Consejo de Gobierno de 22 de enero de 2008, para evitar crecimientos excesivos y descontrolados en varios Municipios de la Comunidad. De forma que ya no se admiten (art. 45) crecimientos urbanísticos que supongan incremento de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano consolidado existente, ni crecimientos que supongan incrementos poblacionales superiores en un 30% respecto al número actual de habitantes de derecho en los siguientes 8 años, y un techo de 120.000 nuevas viviendas en los próximos diez años.

- b) Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Se formulan para espacios menores que precisen la mejora de su estructura territorial y de la articulación física interna y que puedan constituir ámbitos funcionales unitarios, siendo flexibles en su contenido al objeto de que puedan adaptarse a las variadas circunstancias de orden territorial que se presenten, siempre en relación al interés supramunicipal y sin clasificar suelo.

- c) Asimismo, la Ley establece el contenido territorial y el procedimiento que, sin perjuicio de lo regulado por la correspondiente legislación especial, y con respeto a las competencias atribuidas a las restantes Administraciones Públicas, ha de seguir la planificación de materias que inciden en el orden territorial mediante Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. La Ley establece en un Anexo las actuaciones de planificación que se consideran como planes de esta clase.
- d) Por último, esta Ley establece como Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio aquellas actuaciones singulares no incluidas en planes y que figuran en su Anexo. Deberán ser objeto de informe del órgano competente en ordenación del territorio con el fin de asegurar la coherencia de tales proyectos singulares con los objetivos, criterios y determinaciones de la ordenación del territorio y, en su caso, establecer las medidas que deban adoptarse para su correcta ejecución.

#### B) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

La actividad urbanística como función pública comprende la planificación, dirección e inspección de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus incidencias para el entorno. Como se entresaca de su Exposición de Motivos, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, en adelante) vendrá a dotar a Andalucía de una legislación específica propia en materia de urbanismo, en el marco de la ordenación del territorio y atendiendo a la propia especificidad y diversidad del territorio andaluz, su dinámica y rasgos socioeconómicos y la caracterización de su sistema de ciudades, la consolidación de fenómenos de aglomeración urbana en un buen número de centros regionales, la peculiaridad del urbanismo del litoral y su expansión creciente, la identificación de redes de ciudades medias y la dispersión de los núcleos rurales. Al mismo tiempo, desarrolla la Ley de Ordenación del Territorio en el nivel de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a la vez que establece un mayor grado de precisión en el conocimiento del territorio a esas escalas, fija los criterios de planificación territorial y de interés supralocal para la ordenación urbanística.

La LOUA es flexible para que los instrumentos de planeamiento y gestión que regula se adecuen a los requerimientos de sus 770 municipios, de pequeña o gran población o superficie, costeros e interiores, de crecimiento moderado o

rápido, con demandas de suelo industrial o turístico, con espacios naturales que proteger, o con centros históricos que recuperar. Dando respuesta a estos supuestos, la Ley apuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística de cada municipio como el instrumento que planifica su territorio a partir del diagnóstico de sus características, la detección de sus demandas y el modelo de ciudad del que quieran dotarse sus vecinos. La Ley apunta también a la calidad de vida de los ciudadanos, en suma: al desarrollo sostenible. Es el reflejo andaluz de la voluntad del constituyente de que los derechos de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada puedan ser ejercidos en los municipios andaluces, así como velar por el enriquecimiento de su patrimonio histórico, cultural y artístico. Como se verá, el Estatuto de Autonomía insiste en estos mismos principios de calidad de vida, vinculada a la protección del medio ambiente, del paisaje y del patrimonio histórico-artístico y al desarrollo de los equipamientos sociales. Ello implica conseguir mayores grados de cohesión e integración social a través de la distribución de usos y equipamientos en los municipios; hacer de éstos lugares de convivencia con las dotaciones necesarias y recualificar y reequipar aquellos sectores urbanos que lo precisen, o establecer criterios propios de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico y cultural, en coordinación con la legislación sectorial existente. Por tanto, el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral constituyen fines específicos de esta Ley<sup>15</sup>.

Conforme al art. 3 LOUA, son fines de la actividad urbanística entre otros, los siguientes: conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía; vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales y subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general definido por esta Ley y, en su virtud, por la ordenación urbanística.

<sup>15</sup> Tales principios son instrumentados a lo largo de su texto, desde el objeto y contenidos básicos de los planes urbanísticos, a la clasificación de los suelos, o a la tipificación de las infracciones y sanciones. En el litoral, junto a otras determinaciones, se garantiza el uso público de los terrenos de la Zona de Servidumbre de Protección cuando estén incluidos en ámbitos que se pretendan urbanizar.

La ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio tiene por objeto, en todo caso: la organización racional y conforme al interés general de la ocupación y los usos del suelo, mediante su clasificación y calificación; la determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional <sup>16</sup>; la protección del patrimonio histórico y del urbanístico, arquitectónico y cultural; la protección y adecuada utilización del litoral y, finalmente, la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje.

La Ley configura el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) como el instrumento que determina la ordenación urbanística general del municipio. El PGOU ordena urbanísticamente la totalidad del término municipal, de acuerdo con sus características y las previsiones a medio plazo, distinguiendo dos niveles de determinaciones: la ordenación estructural define la estructura general y orgánica del modelo urbanístico-territorial propuesto, atribuyéndose la competencia para su aprobación a la Comunidad Autónoma y la ordenación pormenorizada, por su parte, regula la ordenación urbanística detallada y la precisión de usos.

En el marco de los fines y objetivos enumerados y, en su caso, de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los PGOU deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los Planes de Ordenación del Territorio; la correcta funcionalidad y puesta en valor de la ciudad ya existente atendiendo a su conservación, cualificación, reequipamiento y, en su caso, remodelación; la adecuada conservación, protección y mejora del centro histórico, así como su adecuada inserción en la estructura urbana del municipio; la integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión y mejorando y completando su ordenación estructural. Los nuevos desarrollos que, por su uso industrial, turístico, segunda residencia u otras características no deban localizarse en el entorno del núcleo ya consolidado por las razones que habrán de motivarse, se ubicarán de forma coherente con la ordenación estructural, asegurando, entre otros, los objetivos señalados en el apartado; la funcionalidad, economía y eficacia en las redes de infraestructuras para la prestación de los servicios urbanos de vialidad, transporte, abaste-

<sup>16</sup> Entendiendo por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos; es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualquiera que sea su uso.

cimiento de agua, evacuación de agua, alumbrado público, suministro de energía eléctrica y comunicaciones de todo tipo; la protección y el tratamiento adecuado del litoral de acuerdo con sus características y valores. Y la preservación del proceso de urbanización para el desarrollo urbano de los siguientes terrenos: los colindantes con el dominio público natural precisos para asegurar su integridad; los excluidos de dicho proceso por algún instrumento de ordenación del territorio; aquéllos en los que concurren valores naturales, históricos, culturales, paisajísticos, o cualesquiera otros valores que, conforme a esta Ley y por razón de la ordenación urbanística, merezcan ser tutelados; aquéllos en los que se hagan presentes riesgos naturales o derivados de usos o actividades cuya actualización deba ser prevenida, y aquéllos donde se localicen infraestructuras o equipamientos cuya funcionalidad deba ser asegurada.

Propiciarán los PGOU la mejora de la red de tráfico, aparcamientos y el sistema de transportes, dando preferencia a los medios públicos y colectivos, así como a reducir o evitar el incremento de las necesidades de transporte. Los sistemas generales (constituidos por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público) asegurarán la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garantizarán la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Como mínimo deberán comprender las reservas precisas para parques, jardines y espacios libres públicos en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, que deberán respetar un estándar mínimo entre 5 y 10 m<sup>2</sup> por habitante, a determinar reglamentariamente según las características del municipio; e infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos que, por su carácter supramunicipal, por su función o destino específico, por sus dimensiones o por su posición estratégica, integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo urbanístico de todo o parte del término municipal.

En cuanto al Plan de Ordenación Intermunicipal, con las determinaciones propias de un PGOU, tiene por objeto establecer la ordenación de terrenos colindantes concretos, situados en dos o más términos municipales, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.

El ciclo inmobiliario expansivo, que ahora empieza a presentar síntomas de agotamiento por la reducción del crédito, causó gran impacto en el «suelo no urbanizable» de algunos Municipios andaluces con fachada al Mediterráneo o en las vegas del interior, provocado, en parte, por la colonización de súbditos de la Unión Europea que buscaban nuestra agradable calidad de vida. Al publicarse la

Ley de Ordenación Urbanística en 2002, el legislador pretendió que para el 2007 la totalidad de los Municipios andaluces contasen con instrumento de planeamiento general que clasificasen todo el suelo, pero la realidad fue que muy pocos dispusiesen de PGOU aprobado definitivamente en pleno cenit de la burbuja inmobiliaria, debido al vaivén normativo urbanístico o de los criterios para un crecimiento sostenible del territorio.

Este desajuste entre la demanda creciente de «casita en el campo» y la ausencia de oferta real de suelo urbanizable de baja densidad por ser caro y escasamente disponible por la tardanza de los PGOU, ha dado lugar en contados casos, a graves corruptelas urbanísticas y fraude de Ley. Ciertamente resultaba más provechosa la promoción urbanística sin atender al más mínimo reparto equitativo de beneficios y cargas, que la laboriosidad de los cultivos agrícolas tradicionales y por ello las explotaciones agrícolas dieron paso en algunos pueblos al ladrillo devastador, que no respetaba zonas de valor paisajístico, cultural o natural. La Ley andaluza es muy restrictiva y tan sólo permite en el suelo rural construcciones que sean consecuencia de la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos (art. 52 LOUA). Para ello se tramitará un expediente, previo informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio sobre el cumplimiento de estos requisitos. Asimismo, dado que también se prohíbe por el legislador y es nula de pleno derecho la parcelación urbanística en terrenos clasificados como suelo no urbanizable (arts. 66 a 68 LOUA), debe quedar manifiesto que no se va a inducir a la formación de nuevos asentamientos.

Pero la actualidad muestra que en algunos pequeños municipios el desmesurado ánimo de lucro llevó a confundir intereses privados con lo público, y se recurrió, con o sin conocimiento o anuencia de la autoridad, a vías torticeras para burlar el ordenamiento urbanístico, como redactar generosísimos proyectos de delimitación de suelo urbano, autorización laxa de uso residencial en suelo no urbanizable o bajo apariencia de almacén de aperos, el consentimiento de auténticas parcelaciones en suelo rural por contar con acceso rodado, evacuación, suministros de agua y electricidad pese a no tener clasificación de urbano por el PGOU, o la obtención de licencias por silencio administrativo o por emisión de certificados que demuestran la prescripción o falseamiento en la antigüedad de la vivienda. Tal ha sido la proliferación de construcciones ilegales incluso en zonas de dominio público o suelo especialmente protegido, denunciadas por el SEPRONA, que, aunque tardíamente, la administración local, autonómica y los

Jueces están reaccionando a través de la vía administrativa (arts. 168 y ss LOUA) o de la punitiva (art. 319 y 320 del Código Penal), con imposición de fuertes multas o severas penas a los agentes implicados (entre los que se encuentran alcaldes, concejales, técnicos, funcionarios, notarios, promotores...) o el restablecimiento de la realidad alterada al momento anterior al de la comisión de la infracción o del delito contra la ordenación del territorio, con demolición de construcciones. Llegando incluso a preverse en el art. 31. 4 LOUA, que, en caso de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo de Gobierno, con audiencia al Municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo y previo informe favorable del Parlamento, atribuya a la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio el ejercicio de la potestad de planeamiento, y el plazo no superior a 5 años. O la disolución de los órganos de las Corporaciones locales por Consejo de Ministros, en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.

### C) Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible

Se creó en 1984 la Agencia Andaluza de Medio Ambiente para avanzar en el establecimiento de órganos administrativos con competencias medio ambientales, iniciándose una estrategia de declaración de espacios naturales protegidos con la superación del dilema «conservación-desarrollo». En 1989 se aprobaría la Ley de Inventario de Espacios Naturales, lanzando la Red de Espacios Naturales de Andalucía, aunando conservación de recursos naturales andaluces y una propuesta de desarrollo económico de los Municipios que se encuentran en estos Espacios. De 1989 es también el Plan Forestal Andaluz y se desarrollarán los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales, la creación de la Marca Parque Natural, la Red Meda 21 o el Programa de Sostenibilidad Ambiental «Ciudad 21» que conoceremos a continuación, cuyo objetivo fundamental es mejorar la calidad del medio ambiente urbano, mediante iniciativas que fomenten un desarrollo sostenible en los Municipios andaluces y crear una Red Andaluza de Ciudades Sostenibles que sirva de plataforma de cooperación e intercambio de sinergias.

Ya analizamos cómo el documento Agenda 21, aprobado en junio de 1992 por los Gobiernos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la «Cumbre de la Tierra» de Río de Janeiro (que destaca el papel de la administración local como agentes clave para la promoción de la sostenibilidad), la Carta de Aalborg de 1994 (firmada por más de 400 autoridades locales europeas, que establece una serie de principios y objetivos) y el Plan de Acción de Lisboa, aprobado tras la II Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles en 1996, han sido fundamentales para el desarrollo sostenible local. En España, el número de municipios que se han adherido a la Carta de Aalborg y han realizado una Agenda 21 local va creciendo. Los problemas ambientales se concentran, precisamente, en las ciudades. En este contexto, el Pacto Andaluz por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, impulsado por la Consejería de Medio Ambiente, supuso el punto de partida de la Agenda 21 regional. El Programa de Sostenibilidad Ambiental Urbana Ciudad 21<sup>17</sup> se enmarca en la estrategia de transición hacia el desarrollo sostenible que impulsa la Junta de Andalucía. Cada Municipio deberá realizar un diagnóstico riguroso de los principales déficits de sus ámbitos urbanos, que permitan la planificación estratégica e integral. Con la participación vecinal se elaborará un plan de acción y la Agenda 21 recibirá el visado del plenario municipal.

La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible<sup>18</sup> (EADS) establece para las próximas décadas las bases para armonizar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente en los 770 municipios andaluces, fijando las claves sobre las que se actuará, indicando los principales retos que plantea la sostenibilidad. Se reconoce el desarrollo sostenible como derecho y deber de la ciudadanía, la incorporación del medio ambiente en la toma de decisiones sectoriales de las administraciones públicas y la progresiva eliminación de los sistemas de producción y consumo que ponen en riesgo la preservación de los recursos naturales.

<sup>17</sup> El pasado 31 de octubre tuvo lugar en Sevilla el acto de adhesión de 120 Municipios andaluces al Programa de Sostenibilidad Ambiental Urbana Ciudad 21, sumándose a los 111 que ya lo hicieron en una primera etapa, por lo que en total ascienden a 231 con 6.759.000 habitantes.

<sup>18</sup> El día 27 de abril de 1999 el Consejo de Gobierno de Andalucía encomendó a la Consejería de Medio Ambiente el inicio de un proceso para la formulación de una Agenda 21 inspirada en los Acuerdos de la Cumbre de Río. El 13 de octubre siguiente se constituye el Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el siglo XXI, integrado por 73 expertos. El 5 de junio de 2003 el Foro de desarrollo Sostenible aprueba la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía, que fue reafirmada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. Finalmente, el 27 de enero de 2004, el Consejo de Gobierno andaluz aprueba esta Estrategia.

Mantiene la EADS que el desarrollo sólo será sostenible si se logra el equilibrio entre los distintos factores que influyen en la calidad de vida:

- a) Dimensión ambiental, determinada por los cambios de los ecosistemas consecuencia de la interacción humana y la necesidad de integrarlos sin que afecten al capital natural.
- b) Dimensión social, propiciada por la necesidad de reducir las diferencias sustanciales entre las distintas sociedades y que afectan a la disponibilidad económica, educativa y alimenticia.
- c) Dimensión económica o la necesidad de que las diferentes regiones aprovechen todas las ventajas disponibles para incrementar y consolidar su competitividad.

Se establecen 10 principios rectores: el desarrollo sostenible es un objetivo común y solidario que debe ser atendido como un derecho y un deber de las personas; el derecho al desarrollo debe ejercerse de forma equilibrada entre las necesidades socioeconómicas y ambientales de las generaciones presentes y futuras; el medio ambiente es un bien de interés general de todas las personas y, como interés colectivo que es, debe prevalecer sobre el individual; la protección del medio ambiente debe incorporarse al proceso de desarrollo, a los modelos económicos y a las acciones e intervenciones públicas y privadas; es necesario valorar de forma preventiva los efectos positivos y negativos de cualquier acción humana sobre el medio ambiente, así como mejorar la integración entre los procesos económicos y ecológicos, y garantizar la reducción, en la medida de lo posible, de los riesgos naturales y tecnológicos para la salud y seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente; la gestión medio ambiental diseñada por las diferentes instituciones, públicas y privadas, debe orientarse al desarrollo sostenible, desde la mejora continua, y realizarse en un marco de colaboración, cooperación, incentivación, coordinación y participación social; todos tienen derecho a un medio ambiente sano, así como el deber de conservarlo, y deben cooperar en la tarea esencial de reducir las diferencias en el acceso y en las oportunidades a disfrutar del nivel y calidad de vida que permita el desarrollo de las personas y de la colectividad en Andalucía; Andalucía cooperará con espíritu de solidaridad global para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad de otras regiones del planeta. Dicha cooperación se dedicará prioritariamente a reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr un desarrollo sostenible, aumentando el saber

científico y tecnológico mediante el intercambio de conocimientos y experiencias; para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida de todas las personas, la administración andaluza fomentará la adaptación de los sistemas de producción y consumo, orientándolos hacia la sostenibilidad. Finalmente, el principio 10º dispone que «la acción conjunta y complementaria de las iniciativas públicas y privadas deben ir orientadas a apoyar sistemas de producción limpia y su integración en el tejido productivo como un elemento fundamental de desarrollo sostenible».

En la EADS son desarrolladas 24 áreas temáticas, pretendiendo implicar a toda la sociedad andaluza en el diseño del propio proceso de desarrollo sostenible para el siglo XXI, y que son: la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos; conservación del monte mediterráneo y gestión sostenible de sus recursos; gestión del agua; agricultura y ganadería sostenible; desarrollo rural; paisajes andaluces; planificación del territorio y aprovechamiento racional del suelo<sup>19</sup>; ciudades sostenibles<sup>20</sup>; desarrollo integral del litoral; turismo sostenible; pro-

<sup>19</sup> Se dice que «la planificación y el aprovechamiento racional del territorio son fundamentales para avanzar en el desarrollo sostenible. Hoy nadie duda que el suelo es un recurso natural no renovable cuya gestión es esencial para asegurar la conservación de los recursos naturales con él relacionados: agua, vegetación natural, hábitats, etc. Asimismo, para lograr un uso racional del suelo que satisfaga las necesidades humanas, es preciso determinar la correcta ubicación de las actividades económicas, equipamientos sociales e infraestructuras. Por ello, la planificación del territorio debe considerar factores ambientales, sociales y económicos». En consecuencia, se acuerdan las siguientes orientaciones: formular políticas territoriales públicas que tengan en cuenta factores ambientales, sociales, demográficos y económicos, y que progresivamente tiendan a cohesionar todo el territorio andaluz bajo el POT; diseñar y aplicar instrumentos económicos y financieros que fomenten el uso sostenible del territorio, con el fin de aprovechar racionalmente el suelo y ordenar adecuadamente el uso de sus oportunidades y recursos; limitar, orientar y planificar los crecimientos urbanísticos en función de las necesidades, teniendo en cuenta las capacidades de carga del territorio y las expectativas de desarrollo sostenible de cada espacio concreto, anteponiendo el interés colectivo por encima del interés individual; promover campañas de sensibilización para que la población comprenda la importancia de la ordenación sostenible del territorio y sus recursos, y el papel que las personas y grupos sociales puedan desempeñar al respecto y, por último, apoyar y preservar el sistema de espacios libres de Andalucía, en grandes urbes y en las conurbanizaciones, como elemento articulador del territorio y mecanismos para defender los valores ambientales.

<sup>20</sup> Exponiéndose que «la sostenibilidad de las ciudades depende de la aplicación de estrategias urbanas integradas, relacionadas, no sólo con la protección y la mejora de las condiciones ambientales, sino también con la mejora de la productividad y el crecimiento económico, la creación de empleo, establecimiento de zonas verdes y equipamientos, supresión de barreras arquitectónicas, protección de la salud y seguridad humanas, mejora de la accesibilidad y movilidad, etc. Acciones dirigidas, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida. La responsabilidad en todos estos aspectos recae en instancias muy distintas, por lo que la labor de velar por un desarrollo urbano integrado implica la necesaria actuación coordinada de todas aquellas junto con las Corporaciones locales». En consecuencia, se acuerdan las siguientes orientaciones: actualizar y mejorar la normativa sobre edificación y vivienda y utilizar los instrumentos de planeamiento urbanístico para incorporar criterios ambientales que incluyan medidas que minimicen el consumo de energía y reduzcan el consumo de agua; diseñar estrategias integradas de transporte multimodal que mejoren su eficacia, calidad y movilidad, que contribuyan a la disminución del tráfico y que favorezcan la peatonalización y el uso de las bicicletas y del transporte público; introducir

tección atmosférica y clima; participación ciudadana, información y educación ambiental; fomento del consumo responsable; empleo y medio ambiente; competitividad económica y sostenibilidad en Andalucía; instrumentos de estímulo para el desarrollo sostenible; coordinación institucional; lucha contra la desigualdad y la pobreza; cooperación internacional para impulsar el desarrollo sostenible; consumo y producción de energía<sup>21</sup>; transportes; desarrollo industrial y gestión racional de los residuos.

los componentes de contaminación acústica y calidad del aire en la planificación territorial y en los instrumentos de planeamiento, estableciéndose mapas de máximos niveles admisibles, que determinarán las actividades a desarrollar y la cantidad máxima en cada área geográfica; promover políticas de prevención y control de la contaminación acústica, fomentando la creación de sistemas de vigilancia de este tipo de contaminación y de mecanismos de información al ciudadano; reducir la producción de residuos en origen e implantar definitivamente su recogida selectiva para lograr su reutilización y reciclaje; fomentar el uso racional del agua a través de programas de sensibilización y comunicación social y de incentivos para que se establezcan medidas de ahorro y reutilización de aguas residuales, fomentando los dispositivos ahorradores y los contadores divisionarios; mejorar y proteger el entorno natural y paisajístico de las ciudades, declarar parques periurbanos y paisajes protegidos y crear sistemas de espacios libres metropolitanos; recuperar los suelos contaminados y desarrollar una adecuada planificación que permita ordenar los diferentes usos del suelo; promover la creación equilibrada de más zonas verdes, asegurando un adecuado mantenimiento con sistemas de riego de bajo consumo de agua y de especies alergógenas; fomentar prácticas que mejoren la salud ambiental de las ciudades; preservar y recuperar los espacios intersociales de las ciudades (setos, lindes, riberas) así como de pasillos ecológicos, que permitan mantener los hábitats de las especies silvestres de la flora y fauna; desarrollar un modelo de ciudad que minimice la necesidad de desplazamiento urbano, teniendo en cuenta la recuperación de la ciudad existente y evitando el consumo excesivo de suelo; fomentar una arquitectura respetuosa con el medio ambiente, de acuerdo con criterios de impacto paisajístico, ahorro energético, arquitectura bioclimática, uso de energías renovables y eliminación de materiales tóxicos; incluir en los instrumentos de planificación urbanística y territorial, criterios de accesibilidad y movilidad integral para eliminar de forma progresiva las barreras arquitectónicas existentes y facilitar los usos y disfrute de la ciudad, especialmente para personas con movilidad reducida, niños y ancianos; planificar los entornos urbano-industriales con carácter prioritario, de manera que la ubicación de zonas y áreas industriales se realice de forma compatible con el entorno urbano a medio y largo plazo, estudiando todos los factores de impacto ambiental; favorecer la generación de nuevas oportunidades de empleo relacionadas con las necesidades del medio ambiente en las áreas urbanas; fomentar la coordinación institucional y la colaboración con las autoridades locales desde su planificación ambiental hacia la sostenibilidad; apoyar la elaboración Agendas 21 locales con participación activa de todos los ciudadanos y colectivos implicados, fomentando la adopción de sistemas de gestión medio ambiental por parte de los Ayuntamientos; recuperar la cultura ciudadana de relación con la naturaleza presente en nuestra historia hasta épocas relativamente recientes, a través de campañas de educación ambiental, de cultura cívica, información y participación ciudadana. Y por último, promocionar una Red Andaluza de Ciudades Sostenibles como plataforma de cooperación e intercambio de experiencias entre Municipios y Provincias dirigidas hacia la mejora ambiental de las ciudades.

<sup>21</sup> La Estrategia Autonómica ante el Cambio Climático, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 2002 y el Plan Andaluz de Acción por el Clima (2007-2012): Programa de Mitigación, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de junio de 2007, establecen como orientaciones de la estrategia de la Junta la lucha contra la contaminación atmosférica y el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero y se impulsan actuaciones dirigidas a disminuir dichas emisiones en sectores como la energía, fomentando la máxima contribución posible de sistemas energéticos renovables y ambientalmente sostenibles en el conjunto de las fuentes energéticas. En este línea, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía, dedica su Título I a las energías renovables y el Decreto 50/2008, de 19 de febrero, regulará los Procedimientos Administrativos referidos a las Instalaciones de Energía Solar Fotovoltaica Emplazadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la actualidad, se trabaja en la Memoria de Seguimiento de la EADS -que permita detectar carencias y virtudes que será tenidas en cuenta para su próxima revisión-; el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad, que faciliten un modelo apropiado de indicadores en el ámbito y escala de regiones europeas que permita establecer mecanismos de comparación y puntos de referencia útiles a las políticas regionales en materia de sostenibilidad; y en el Observatorio de Sostenibilidad de seguimiento de la EADS para comprobar la evolución de la sostenibilidad en Andalucía, en comparación con otras regiones de la Unión Europea. Para ello se están poniendo en marcha distintas acciones como la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras, la relación entre salud y calidad ambiental o la mejora de la movilidad urbana. Ciudad 21 contempla dos ejes transversales, centrados en la optimización energética y la integración de la función paisajística de las zonas verdes con el resto de servicios que prestan, introduciendo el proyecto *Bosques por Ciudades*, para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

#### D) Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental

Dadas las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección del medio ambiente, se han ido aprobando a lo largo de los últimos años normas ambientales de gran trascendencia destacando, entre otras, la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, que ha sido derogada por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA). Como dice la Exposición de Motivos de esta última importantísima Ley andaluza, se «intenta dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible -ambiental, social y económica- superando las originarias normas sectoriales para la protección de un medio ambiente limpio, hoy insuficientes. La sostenibilidad integra aspectos humanos, ambientales, tecnológicos, económicos, sociales, políticos o culturales que deben ponderarse a la hora de proporcionar a la sociedad un marco normativo que se adecue a las nuevas formas de gestión y planificación, tanto públicas como privadas». Para la consecución de los objetivos que inspiran la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, refrendada por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente el 5 de junio de 2003, y el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, los instrumentos jurídicos, junto a otros económicos o fiscales, son una pieza insustituible para impulsar el avance de nuestros sectores productivos hacia la eficiencia energética, la innovación tecnológica y la reorientación de las pautas de consumo, con el objetivo final de la sostenibilidad.

La GICA encuentra su principal respaldo en el art. 57<sup>22</sup> de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye competencias en materia de medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad, y sus principios orientadores responden a los objetivos marcados en su Título VII relativo al medio ambiente. Asimismo, otros títulos competenciales asumidos estatutariamente por la Comunidad Autónoma de Andalucía inciden sobre aspectos concretos regulados en esta Ley, como son los relativos a las materias de energía, aguas, investigación, ordenación de los seguros, fomento y planificación de la actividad económica e industria, recogidos en los arts. 49, 50, 54, 58 y 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Siendo el objeto de la GICA el establecimiento de un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de los instrumentos que garanticen la incorporación de criterios de sostenibilidad en las actuaciones sometidas a la misma, se pretende alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto para mejorar la calidad de vida, mediante la utilización de los instrumentos necesarios de prevención y control integrados de la contaminación, bajo el principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales para la salvaguarda del derecho de las generaciones presentes y futuras a la utilización de los mismos (art. 3.a).

<sup>22</sup> Según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23<sup>a</sup> de la Constitución, en materia de:

a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales; b) vías pecuarias; c) marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos; d) pastos y tratamiento especial de zonas de montaña; e) delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitat en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental; f) fauna y flora silvestres y g) prevención ambiental. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.

Se establecen las garantías que refuercen la participación social y el acceso de los ciudadanos a una información ambiental objetiva y fiable, así como la difusión de la información, la educación ambiental y la concienciación ciudadana en la protección del medio ambiente. De este modo, esta Ley regula, tras las disposiciones generales, en su Título II, la información y participación en materia de medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y en la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE, así como en la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

También se formulan los instrumentos de prevención y control ambiental aplicables<sup>23</sup> a los planes, programas, proyectos de obras y actividades enumerados en el Anexo I de la GICA, que puedan afectar significativamente el medio ambiente de la Comunidad andaluza. Tal y como marca la legislación básica estatal, la competencia para la tramitación y resolución del procedimiento de obtención de la Autorización Ambiental Integrada (AAI), así como la coordinación con otras Administraciones que deban participar en el mismo a través de la emisión de los correspondientes informes preceptivos, corresponde a la Comunidad Autónoma. De acuerdo con esto, se regula la AAI que recoge los principios informadores establecidos en la legislación estatal, y en cuya resolución se incluyen la evaluación de impacto ambiental para actividades tanto de competencia estatal como autonómica, así como todos los pronunciamientos, decisiones y

<sup>23</sup> Conforme a los arts. 15, 16 y 17 GICA, los instrumentos de prevención y control ambiental son: a) Autorización Ambiental Integrada, b) Autorización Ambiental Unificada, c) la Evaluación Ambiental de planes y programas, d) la Calificación Ambiental y e) las Autorizaciones de Control de la Contaminación Ambiental. Estos instrumentos tienen por finalidad prevenir o corregir los efectos negativos sobre el medio ambiente de determinadas actuaciones. Los instrumentos señalados en las letras a), b), c) y d) contendrán la evaluación de impacto ambiental de la actuación en cuestión. En los casos en que la evaluación de impacto ambiental sea competencia de la Administración General del Estado, la declaración de impacto ambiental resultante prevista en su legislación se incorporará en la AAI o AAU que en su caso se otorgue. La obtención de las autorizaciones, así como la aplicación de los otros instrumentos regulados en el apartado primero del artículo anterior, no eximirá a los titulares o promotores de cuantas otras autorizaciones, concesiones, licencias o informes resulten exigibles según lo dispuesto en la normativa aplicable para la ejecución de la actuación. Las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental regulados en el presente Título no podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de la actividad, autorización sustantiva o ejecución sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en esta Ley.

autorizaciones previstos en la Ley 16/2002, de 1 de julio, y aquellas otras de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía que sean necesarias con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actividades.

Junto a este instrumento, la GICA crea la Autorización Ambiental Unificada, a otorgar por la Consejería de Medio Ambiente, que tiene como objetivo prevenir, evitar o, cuando esto no sea posible, reducir en origen las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo que produzcan las actuaciones sometidas a la misma. Dicha autorización contendrá una evaluación de impacto ambiental de las actuaciones sometidas a la misma, así como todos aquellos pronunciamientos ambientales que sean exigibles con carácter previo y cuya resolución corresponda a la Consejería de Medio Ambiente. Su carácter, también integrador, y la consiguiente reducción de plazos que conlleva el procedimiento abreviado que se incluye para aquellas iniciativas de menor incidencia ambiental, hacen de este instrumento un verdadero avance para afrontar el reto que supone la mejora progresiva de la calidad ambiental de Andalucía<sup>24</sup>.

Como tercer instrumento de prevención y control ambiental, la GICA regula la Evaluación Ambiental de Planes y Programas, siguiendo las determinaciones de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, incorporada a nuestro ordenamiento a través de la Ley estatal 9/2006, cuyo objetivo consiste en la integración de los aspectos ambientales en la planificación incluida en su ámbito de aplicación.

Respecto al planeamiento urbanístico se mantienen los principios del actual régimen de evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta las particularidades introducidas por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>25</sup>. Los instrumentos de prevención y control ambiental se completan con la Calificación Ambiental, competencia de los ayuntamientos, y con las Autorizaciones de Control de la Contaminación Ambiental.

<sup>24</sup> Esta autorización respeta los principios básicos de las Directivas 85/337/CEE, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y 97/11/CE, por la que se modifica la anterior. Contiene un análisis de las consecuencias sobre el medio ambiente, prevé la participación a través del trámite de información pública, regula el contenido de la solicitud y contempla un pronunciamiento expreso del órgano ambiental. Igualmente, se recogen todos los requisitos procedimentales y de fondo establecidos en la normativa básica estatal ya estudiada en el epígrafe correspondiente de este ensayo.

<sup>25</sup> Siguiendo al art. 40 de la GICA, la Administración que formule cualquier instrumento de planeamiento sometido a evaluación ambiental deberá integrar en el mismo un estudio de impacto ambiental con el contenido mínimo recogido en el Anexo II.B de la GICA. Cuando la formulación se acuerde a instancia de persona interesada, el estudio de impacto ambiental será elaborado por ésta. En la tramitación del planeamiento urbanístico sometido a evaluación ambiental se tendrá en cuenta lo siguiente:

De acuerdo con el art. 36 GICA, se encuentran sometidos a evaluación ambiental:

- a) Los planes y programas, así como sus modificaciones, señalados en las categorías 12.1 y 12.2 del Anexo I de la GICA<sup>26</sup> del que cumplan los dos requisitos siguientes: que se elaboren o aprueben por la Administración de la Junta de Andalucía y que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Gobierno.
- b) Las modificaciones menores de los planes y programas previstos en este apartado a), así como los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial y aquellos distintos a los previstos en la categoría 12.1 del Anexo I y sus modificaciones, cuando la Consejería de Medio Ambiente, mediante resolución motivada que se hará pública, determine, respecto de los mismos, la existencia de efectos significativos en el medio ambiente, de acuerdo con los criterios establecidos en el de la Ley 9/2006.
- c) Los instrumentos de planeamiento urbanístico señalados en las categorías 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.7 y 12.8 del Anexo I de la GICA<sup>27</sup>.

---

a) En el caso de que se produzca la fase de avance, coincidiendo con el trámite de información pública del instrumento de planeamiento, la administración que tramita el Plan lo podrá enviar a la Consejería de Medio Ambiente, la cual le facilitará la información que tenga disponible y que pueda ser de utilidad para la elaboración del estudio de impacto ambiental.

b) Tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, el estudio de impacto ambiental, como documento integrado al mismo, será sometido a información pública y se requerirá informe a la Consejería de Medio Ambiente, informe previo de valoración ambiental con las determinaciones ambientales que deberá recoger la propuesta del Plan que se someta a aprobación provisional.

c) Tras la aprobación provisional, la Administración que tramite el instrumento de planeamiento requerirá a la Consejería de Medio Ambiente para que, a la vista del informe previo, emita el informe de valoración ambiental, que tendrá carácter vinculante y sus condicionamientos se incorporarán en la resolución que lo apruebe definitivamente.

<sup>26</sup> 12.1- Planes y programas que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en este Anexo sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, selvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo/ 12.2- Planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

<sup>27</sup> 12.3-Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como las innovaciones que afecten al suelo no urbanizable/ 12.4-Planes de Ordenación Intermunicipal así como sus innovaciones/12.5- Planes Especiales que puedan afectar al suelo no urbanizable/ 12.6- Planes de sectorización/ 12.7- Planes de desarrollo del planeamiento general urbanístico cuando éste último no haya sido objeto de evaluación de impacto ambiental/ 12.8-Proyectos de urbanización que deriven de planes de desarrollo no sometidos a evaluación de impacto ambiental.

No estarán sometidos a evaluación ambiental los siguientes planes y programas:

- a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.
- b) Los de carácter financiero o presupuestario.

La evaluación ambiental de planes y programas tiene por objeto la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas relacionados en el art. 36. GICA. El procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas se desarrollará reglamentariamente, integrándose en el correspondiente procedimiento de aprobación del plan o programa<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Con arreglo al art. 39 de la GICA, el órgano promotor de los planes y programas incluidos en el artículo 36.1.a) y, en su caso, en el artículo 36.1.b) de la GICA deberá elaborar un informe de sostenibilidad ambiental que contendrá al menos, en función del plan o programa, la información recogida en el de esta Ley. Para la elaboración del informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor deberá presentar un avance del plan o programa a la Consejería competente en materia de medio ambiente, que deberá contener una evaluación de los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos de la planificación.
- b) El alcance y contenido de la planificación, de las propuestas y de sus alternativas.
- c) El desarrollo previsible del plan o programa.
- d) Los efectos ambientales previsibles.
- e) Los efectos previsibles sobre los elementos estratégicos del territorio, sobre la planificación sectorial implicada, sobre la planificación territorial y sobre las normas aplicables. Recibido dicho documento, la Consejería de Medio Ambiente comunicará al promotor, en un plazo máximo de tres meses, la amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental, tras identificar y consultar a las administraciones públicas afectadas y al público interesado. La consulta se podrá extender a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la protección del medio ambiente. Se considerarán Administraciones públicas afectadas y se entenderá por público interesado los así definidos en la Ley 9/2006, de 28 de abril. La versión preliminar del plan o programa, que debe incluir el informe de sostenibilidad ambiental, se someterá por el órgano promotor a información pública y a la consulta a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado. Finalizada la fase de información pública y de consultas, la Consejería competente en materia de medio ambiente y el órgano promotor elaborarán conjuntamente, en el plazo máximo de 45 días, una memoria ambiental con objeto de valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta del plan o programa. El órgano promotor elaborará la propuesta de plan o programa tomando en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas y la memoria ambiental. La memoria ambiental es preceptiva y se tendrá en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva. Una vez aprobado el plan o programa, el órgano promotor pondrá a disposición de la Consejería de Medio Ambiente, de las administraciones públicas afectadas y del público: el plan o programa aprobado, una declaración sobre la integración de los aspectos ambientales y las medidas adoptadas para el seguimiento y control de los efectos sobre el medio ambiente derivados de la aplicación del plan o programa. La Consejería de Medio Ambiente participará en el seguimiento de los efectos sobre el medio ambiente derivados de la aplicación o ejecución del plan o programa, en la forma que se determine en el mismo.

### E) Plan de Innovación y Modernización de Andalucía

El Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, subrayó la necesidad de impulsar políticas regionales de innovación y tecnología capaces de crear un crecimiento económico sostenible, más empleo y de mayor calidad y una mayor cohesión social. Mediante Acuerdo de 7 de junio de 2005, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se aprobó el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (2005-2010). Con este Plan se profundiza en el diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico y social sostenible, basado en la generación del bienestar social, el respeto al medio ambiente y la igualdad de oportunidades, cuyas claves están en la innovación, el valor del capital humano, la cultura emprendedora, la integración en la Sociedad del Conocimiento y su apertura a la nueva sociedad global, con el objetivo de conseguir un crecimiento económico y social sostenible, con capacidad para afrontar procesos de competencia tanto en el mercado interno como en los mercados externos, generador de empleo y con una mayor cohesión social (2.1.1).

### F) Plan Andaluz de Orientación Comercial

Mediante Decreto 208/2007, de 17 de julio, se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial (2007-2010) y regula los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales. La Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, somete a los grandes establecimientos comerciales a una previa licencia comercial, que tramita y resuelve la Consejería de Turismo Comercio y Deporte. La obtención de dicha licencia es preceptiva, no pudiendo tramitarse solicitud de licencia municipal alguna (de obras y apertura) sin haberse otorgado previamente la licencia comercial autonómica, para el primer establecimiento, traslado, ampliación de la superficie útil de exposición y venta al público o cambio de actividad de un gran establecimiento comercial, conforme a lo dispuesto en los artículos 25.2, 26.1 y 28.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero. El procedimiento para el otorgamiento o la denegación de la licencia comercial exige que esta Consejería, por una parte, verifique la adecuación de los proyectos de grandes establecimientos comerciales a las previsiones del Plan Andaluz de Orientación Comercial (PLAOC) y, por otra, realice una valoración ponderada de los criterios establecidos en el artículo 38 de dicha Ley.

Son principios informadores del PLAOC por lo que aquí interesa:

- a) El equilibrio de la oferta y la demanda comercial con el objetivo de favorecer la convivencia de todas las formas comerciales.
- b) La adecuada ubicación territorial de los establecimientos comerciales.
- c) La integración de los grandes establecimientos comerciales en la estructura urbana y de transporte existente, favoreciendo la accesibilidad su acceso a los consumidores y minimizando o mejorando el impacto que su funcionamiento ocasione en la movilidad.
- d) La reducción de los desplazamientos de la población en la compra de productos de consumo cotidiano.
- e) El establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad ambiental de los grandes establecimientos comerciales.
- f) La eficiencia tecnológica, dirigida a minimizar el consumo de los recursos.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico general, o las innovaciones de los mismos, que posibiliten la implantación de grandes establecimientos comerciales, previendo su localización o disponiendo sobre determinados terrenos la compatibilidad de dicho uso, se someterán a informe de la Consejería competente en materia de comercio interior (art. 19). Dicho informe tendrá carácter no vinculante y valorará la adecuación de los contenidos correspondientes de los citados instrumentos de planeamiento al Plan Andaluz de Orientación Comercial. El informe manifestará la adecuación o no del instrumento de planeamiento urbanístico general al PLAOC a través, entre otros, de pronunciamientos relativos a las calificaciones del suelo que permitan la implantación de grandes establecimientos comerciales, atendiendo en particular a aquellas determinaciones de usos pormenorizados y especificaciones que hagan posible su ejecución.

### G) Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía

El artículo 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso, la ordenación y planificación del sector turístico, con un mandato a los

poderes públicos andaluces de orientar sus políticas al turismo sostenible y de disponer los elementos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente (art. 197). Por su parte, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, expresamente reconoce en su artículo 1.2 que sus fines son, entre otros, el impulso del turismo como sector estratégico de la economía andaluza, generador de empleo y riqueza; la ordenación del turismo y la promoción de Andalucía como destino turístico integral atendiendo a la realidad cultural, medioambiental, económica y social; la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad; la competitividad del sector turístico, y la formación y la especialización de los profesionales del sector. El Decreto 261/2007, de 16 octubre, aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011). Este Plan viene a ser el instrumento planificador idóneo para hacer efectiva la adecuada ordenación de los recursos turísticos andaluces, conteniendo las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción, definiendo el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, así como el fomento de los recursos turísticos de Andalucía, con el objetivo básico de redefinir el posicionamiento competitivo, la adecuación de la estructura productiva a las nuevas necesidades y la mejora de la coherencia y la eficacia en la actuación conjunta.

#### H) Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética

Mediante Decreto 279/2007, de 13 de noviembre, se aprueba el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (PASENER 2007-2013) como instrumento planificador para la orientación estratégica de las políticas sectoriales en materia de infraestructuras energéticas y de fomento de las energías renovables, así como las actuaciones en materia de ahorro, eficiencia y diversificación energética que se desarrollen en Andalucía. El Protocolo de Kyoto, las Directivas de la UE, el Plan de Energías Renovables 2005-2010, la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, la Planificación de los sectores de electricidad y gas de España, así como la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático, la EADS y el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012 constituyen todos las referencias ineludibles en política energética andaluza. Igualmente, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía dispone en su art. 1 su finalidad última: «conseguir un sistema energético sostenible de calidad».

Este PASENER nace bajo el principio de sostenibilidad y todo él queda impregnado de la necesidad de garantizar el máximo nivel de aportación al sistema energético de recursos renovables y minimizar los efectos dañinos sobre el medio natural y sobre la salud pública (8.2.1).

### I) Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía

Con el Decreto 457/2008, de 16 septiembre, se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (2007-2013) (PISTA). Tal como se señala en el Decreto 151/2007, de 22 de mayo, el Plan es un instrumento estratégico para Andalucía, que será la principal referencia para la concertación de las políticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de transporte y de sostenibilidad, con los correspondientes planes estatales y de la Unión Europea. A él corresponde la consecución, en materia de infraestructuras del transporte, de los trascendentales objetivos que tiene planteados en los próximos años la Comunidad Autónoma Andaluza en relación con la competitividad, la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental y energética de Andalucía, y en particular los relativos a la lucha contra el cambio climático. La formulación del Plan opera sobre cinco grandes objetivos. Uno es favorecer en el transporte el uso racional y sostenible de los recursos naturales y disminuir la emisión de gases de efecto invernadero, contribuyendo a la mejora de las condiciones ambientales y a la lucha contra el cambio climático. Un segundo objetivo es mejorar la eficiencia económica<sup>29</sup> y energética del transporte como elemento clave para la organización y funcionamiento de las actividades productivas, del territorio y de las ciudades. Igualmente, el Plan plantea mejorar la calidad de vida de la población de Andalucía, interviniendo de manera diferenciada en las ciudades y pueblos de las áreas rurales, en las ciudades medias, y en las aglomeraciones urbanas formadas por el entorno de las capitales provinciales y el Campo de Gibraltar. También es un objetivo del presente Plan impulsar el papel de las infraestructuras del transporte como instrumento para mejorar la competitividad de Andalucía, así como la sostenibilidad del transporte favoreciendo el uso del transporte público. Por último, pretende mejorar la articulación de Andalucía internamente y con el conjunto de España y Europa, contribuyendo a la cohesión territorial. El Plan se ha sometido al procedimiento de evaluación

<sup>29</sup> Las directrices que marca la política económica andaluza en los próximos años se encuentran recogidas en la Estrategia para la Competitividad de Andalucía (2007-20013).

ambiental conforme a lo previsto en la Ley 9/2006, de 28 de abril. Igualmente, el Plan ha sido objeto del informe sobre su incidencia en la ordenación del territorio previsto por la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## Referencias bibliográficas

- > AGUDO ZAMORA, M. *et al.* (2007), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía 2007*, Consejería de la Presidencia, Sevilla.
- > BAENA GONZÁLEZ, A. (2003), *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Editorial Montecorvo, Sevilla.
- > BAENA GONZÁLEZ, A; VALERA ESCOBAR, G. *et al.* (2006), *Manual básico de derecho urbanístico andaluz*, Asociación Andaluza de Derecho Urbanístico, Sevilla.
- > BARNES, J. (2002), *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, Bosch, Barcelona.
- > CANO MURCIA, A. (2006), *El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico*, Aranzadi, Navarra.
- > CANO MURCIA, A. (2002), *Urbanismo y Legislación Sectorial*, Aranzadi, Navarra.
- > CARA FUENTES, E. I. (2006), *Agricultura, medio ambiente y administraciones públicas*, Ayuntamiento de El Ejido.
- > CASTILLO BLANCO, F. A. (2006), *Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico a Autorizante*, Aranzadi, Navarra.
- > FORTES MARTÍN, A. (2004), *El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ecoiuris, Madrid.
- > GAMERO CASADO, E. (2007), *Grandes establecimientos comerciales en Andalucía*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla.
- > GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (dirs) (2003), *Derecho urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Barcelona.

- > GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (dirs) (2004), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Aranzadi, Navarra.
- > GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2003), *Urbanismo y Territorio en Andalucía*, Aranzadi, Navarra.
- > JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. et al. (2003), *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- > LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2002), *La Autorización Ambiental Integrada*, Cívitas, Madrid.
- > LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2007), *Historia de la legislación urbanística*, Iustel, Madrid.
- > MARTÍNEZ GARCÍA, S. (2003), *Urbanismo y ciudad en Almería*, CEMCI, Granada.
- > MORENO MOLINA, A. M. (2008), *Urbanismo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- > ORTIZ DE TENA, M. C. (2003), *La intervención administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en instalación y apertura de las grandes superficies y establecimientos comerciales*, RAAP, Sevilla.
- > PAREJO ALFONSO, L. J. (2007), *Comentarios a la Ley de Suelo*, Iustel, Madrid.
- > PÉREZ MARÍN, Abogados (2006a), *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Segunda Edición, Comares, Granada.
- > PÉREZ MARÍN, Abogados (2006b), *El Urbanismo en Andalucía*, Comares, Granada.
- > QUINTANA LÓPEZ, T. (2006), *El silencio administrativo, urbanismo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- > RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2000), *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid.
- > RUIZ ARNÁIZ, G. (2006), *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid.
- > SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007), *Ley de suelo*, El Consultor, Madrid.

- > SÁNCHEZ GOYANES, E. (Director) (2004), *Derecho Urbanístico de Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid.
- > TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. (2007), *Código Urbanístico de Andalucía*, Iustel, Madrid.
- > VALERA ESCOBAR, G. (2002), *Incidencias de la más reciente legislación sectorial andaluza en los procedimientos de Licencia Urbanística Municipal*, IAAP, Sevilla.
- > VALERA ESCOBAR, G. (2004), *Una aproximación al procedimiento de otorgamiento de Licencia Municipal de Obras y Apertura de Establecimiento en Andalucía*, Consejería de Gobernación, Sevilla.
- > VALERA ESCOBAR, G. (2006), *Articulación práctica en Andalucía de la previa Licencia Autonómica Comercial en la tramitación de la Licencia Municipal de Apertura*, IAAP, Sevilla.
- > VALERA ESCOBAR, G. (2008), *Régimen jurídico general de la Licencia Municipal de Obras y Apertura de Establecimiento en Andalucía*, Consejería de Gobernación, Sevilla.
- > VERA JURADO, D. J. (2005), *Derecho ambiental de Andalucía*, Tecnos, Madrid. (2003), *El Medio Ambiente Urbano*, CEMCI, Granada.
- > VILLAREJO GALENDE, H. (2008), *Equipamientos Comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada.