

EL DERECHO AMBIENTAL EN LA CUALIFICACIÓN DEL ESPACIO. Añoranza y virtualidad de las áreas metropolitanas

Ramón Martín Mateo

Catedrático Emérito de Derecho Administrativo

M.^a Teresa Cantó López

Profesora Contratado-Doctor de Derecho Administrativo

ABSTRACT: *The main aim of this article is to focus on the metropolitan areas from a double perspective: functional, as a transversal local service supplier related to the environment, and territorial, not only because metropolitan areas become the fabric of territorial structure, but also because the use of most developed tools for territorial management can contribute to avoid the environmental side-effects caused by urban agglomerations. From this point of view, it is suggested that the evolution of existing metropolitan areas should fulfill the European Union commitments related to a sustainable development through the implementation of an enduring urban and territorial management policy.*

KEY WORDS: *Local administration, territorial planning, environment.*

I. EVOLUCIÓN JURÍDICA: NACIMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Tradicionalmente, desde una perspectiva geográfica, el área o el espacio metropolitano se concibe como una aglomeración urbana en la que la concentración de la población en un ámbito territorial se caracteriza por un constante movimiento de intercambio entre lugares de residencia, trabajo y ocio de la población que los habita. Urbanísticamente, se trata de áreas que abarcan varios términos municipales entre los que existen vínculos económicos, sociales y ambientales, siendo fruto del desarrollo de un proceso de crecimiento urbano en el que se hace necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios que exigen la coordinación de las acciones públicas sobre el territorio¹.

Desde los comienzos del municipalismo español se observa el fenómeno de crecimiento general de las ciudades, y

ENVIRONMENTAL LAWS IN THE CUALIFICATION OF SPACE. Longing and virtuality of metropolitan areas

RESUMEN: El objeto de este artículo se centra en las áreas metropolitanas desde una doble perspectiva: funcional como prestadoras de servicios locales de carácter supramunicipal relacionados con el medio ambiente, y territorial, no sólo porque los entornos metropolitanos se convierten en el sustrato básico de la ordenación territorial, sino también porque la utilización de los instrumentos de gestión territorial más avanzados pueden ayudar a evitar los efectos ambientales causados por las aglomeraciones urbanas. Con todo ello, se propone que la evolución de las áreas metropolitanas existentes cumplan los compromisos establecidos a nivel comunitario en relación con el desarrollo sostenible mediante una política de ordenación urbana y territorial sostenible.

PALABRAS CLAVE: Administración local, ordenación del territorio, medio ambiente.

dentro de éste, la formación de la gran ciudad, enorme, como consecuencia de la concentración de la población respondiendo a las necesidades de la intensificación industrial y mercantil. Así, se conciben las Comunidades Metropolitanas (Posada, 1936: 82) que cubren todo el espacio de una amplia región y absorben centros de población cercana, concentrando la riqueza y la actividad económica. Se entiende que este tipo de supercomunidad o supermunicipio se organiza alrededor de un foco dominante que comprende una serie de centros diferenciados de actividad, así, la ciudad es centro de una constelación de centros menores, producto del movimiento expansivo de la ciudad principal como consecuencia del influjo del transporte.

Esta concepción tradicional, de gran ciudad, ha sido recogida por el ordenamiento estatal, pues la Constitución española de 1978, aunque diseña la administración local

sobre el esquema de municipios, provincias e islas, reconoce expresamente la creación de otras entidades locales mediante la agrupación de municipios en el marco de los Estatutos de Autonomía. El artículo 141.3 de la Constitución, integrante del bloque de constitucionalidad establece la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia.

Con estas previsiones, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece una normativa aplicable a las áreas metropolitanas con carácter general al calificarlas expresamente como "entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras"².

De esta concepción tradicional pueden extraerse una serie de características propias de las áreas metropolitanas (Mateo, 1988:856), y que son las siguientes:

- contenido pluricompetencial: implica que estas entidades locales pueden desempeñar las funciones, obras y servicios que sean objeto de prestación o realización metropolitana;
- virtualidad armonizadora: significa que estas entidades disponen de una vocación planificadora con la finalidad de corregir la dispersión de iniciativas en un territorio en el que el crecimiento urbano ha superado los antiguos límites de la ciudad;
- espacio urbano pluricomunitario: las aglomeraciones urbanas suponen la base social y la escala territorial de las áreas metropolitanas, hoy ya no se trata de densas conurbaciones urbanas sino que se componen de un extenso medio urbano del que forman parte distintas comunidades con sustantividad propia, fruto del fenómeno de la contraurbanización (Arroyo, 2001:16);
- el sistema urbano: rasgo que elude a las vinculaciones económicas y sociales de los núcleos de población.

Igualmente, hay que señalar que en nuestro ordenamiento, la regulación de las áreas metropolitanas corresponde a las Comunidades Autónomas, competencia que significa que el derecho metropolitano habrá de ajustarse a cada caso a través de un régimen jurídico concreto previsto en una ley autonómica especial que regule todos sus aspectos: mu-

nicipios integrados, órganos de gobierno y administración, régimen económico, competencias y potestades. Como consecuencia de una concepción en la que predomina el peso de la ciudad central en la configuración del área, la LBRL establece los requisitos legales de carácter formal necesarios para diseñar un esquema organizativo centralista: en primer lugar, la reserva de ley autonómica para crear, modificar o suprimir áreas metropolitanas de acuerdo con su estatuto de autonomía; en segundo lugar, la necesidad de previa audiencia de la Administración del Estado y de los municipios y diputaciones afectadas; en tercer lugar, la necesidad de determinar los municipios integrados, que podrán ser limítrofes y pertenecer a una o varias provincias dentro de una Comunidad Autónoma; en cuarto lugar, en sus órganos de gobierno deben estar representados todos los municipios integrantes, así contará con una asamblea, un presidente y un consejo de gobierno; en quinto lugar, la ley establece la condición de participación de todos los municipios en la toma de decisiones; por último, habrá de precisar las obras y servicios de prestación metropolitana, para lo que cuentan con las potestades administrativas de los entes locales territoriales.

A la vista de lo expuesto, cabe señalar que la figura de las áreas metropolitanas ha sido de escasa utilización, pero se aprecian algunas experiencias en Andalucía, Valencia, País Vasco (Bilbao), Galicia y Cataluña (Barcelona). A pesar de ello, surge de nuevo el debate de recuperar este tipo de estructuras para dar respuesta adecuada a los problemas espacios metropolitanos interrelacionados con evidentes necesidades de planificación de infraestructuras y prestación de servicios (Carro, 2006:p.10).

En este sentido, se observa a escala comunitaria que el área metropolitana evoluciona hacia un conjunto formado por una ciudad muy grande o ciudades importantes policéntricas rodeadas por otros municipios y zonas rurales³, de manera que hay que buscar un modelo de organización y gobierno adecuado que garantice su desarrollo equilibrado desde el punto de vista económico, social y medioambiental, y que asegure la prestación de servicios de ese carácter.

Igualmente, esta evolución empieza a ser asumida de modo incipiente en el derecho, así por ejemplo, la ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana, considera no sólo que entre

los núcleos de población de los municipios integrantes exista vínculos económicos y sociales sino también vínculos urbanísticos que hacen necesario la planificación⁴ y gestión coordinada de ciertas obras y servicios, poniendo de manifiesto la presencia de una red de núcleos poblacionales alrededor de las ciudades policéntricas. Sin más, es reflejo de que en el área metropolitana se incluyen centros urbanos como núcleos de actividad y lugar de encuentro de otras poblaciones dentro de la conurbación entre los que existen enlaces urbanísticos (infraestructuras o transportes).

La respuesta jurídico-administrativa a esta situación de la realidad geográfica debe concretarse en el marco normativo de las áreas metropolitanas como entidad local, donde habrá que determinar una cuestión de gran complejidad y trascendencia, que no es otra que la delimitación del ámbito competencial metropolitano, concretando qué servicios y qué obras son de realización obligatoria.

II. SITUACIÓN ACTUAL EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE: OBJETIVOS Y FUNCIONES METROPOLITANAS

De acuerdo con el artículo 43.2 LBRL, las áreas metropolitanas se configuran como una entidad con fines específicos a las que se encomiendan actividades determinadas en relación con los servicios y obras de competencia municipal que han de ser objeto de planificación conjunta y de coordinación.

En consecuencia, corresponde a la ley autonómica de creación de dicha entidad la determinación de los servicios y obras de realización metropolitana en el espacio sobre el que ejerce sus competencias, adquiriendo por ello, en ocasiones, un marcado carácter sectorial. Como indica la STS de 29 de mayo de 1998, f. jco 8.º "la justificación de esta potestad del legislador autonómico está en la constancia de que determinadas necesidades no pueden resolverse o se solucionan peor por los entes territoriales cuya existencia es una exigencia del bloque de constitucionalidad. Por otra parte debe señalarse que estas agrupaciones supramunicipales no pueden tener fines de carácter general, ya que esto significaría suplantar a los entes territoriales que gozan de garantía institucional, sino que tienen carácter funcional y fines concretos y determinados".

Igualmente ante la necesidad de una ley autonómica que señale sus funciones, la STC 214/1989, f.jco.4.º en relación a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, establece que en estas organizaciones se produce un fuerte grado de interiorización autonómica al corresponder en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales, circunstancia que conlleva una redistribución de las mismas con el límite de que esa reordenación no puede afectar a la autonomía local que alcanza a las entidades territoriales.

Normalmente pueden desempeñar la planificación, coordinación y gestión supramunicipal de servicios u obras de interés supramunicipal y que se desarrollará mediante un programa de actuación⁵. He aquí la doble vertiente de las áreas metropolitanas: unas entidades prestadoras de servicios municipales, sin que puedan suplantar a los municipios en la totalidad de sus funciones reconocidas en la ley⁶, y como unas entidades de indole coordinadora para la coordinación de las distintas políticas sectoriales que afectan a un territorio, por ejemplo para la coordinación de infraestructuras técnicas y sociales que requieren una población suficiente para optimizar el uso del servicio.

Por su trascendencia práctica, las funciones urbanísticas podrían ser parte de las competencias de las áreas metropolitanas pues en ocasiones demandan una visión completa de un territorio que agrupa varios términos municipales desde el punto de vista económico y social. Dentro de este contexto, pueden actuar con funciones bien en el planeamiento urbanístico sobre todo en la fase de elaboración de los planes para establecer las bases de una más adecuada y racional ordenación territorial, o bien en la disciplina urbanística para la imposición de sanciones derivadas de infracciones que afecten a intereses generales metropolitanos (Barrero, 1993:191). La atribución de funciones de colaboración de los entes locales en la elaboración de los planes fue asumida por la Entidad Metropolitana de Barcelona, y objeto de recurso contencioso-administrativo en la STS de 29 de mayo de 1998, pues de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña es posible la agrupación de municipios basadas en hechos urbanísticos⁷.

Como consecuencia de su base física compuesta por la población existente en aglomeraciones urbanas propias de las

ciudades policéntricas, las áreas metropolitanas presentan problemas relativos al sistema de transportes, dotación de espacios verdes, infraestructuras o protección del ambiente en general. La observación de este fenómeno permite identificar determinados servicios locales aptos para una prestación supramunicipal:

- a) abastecimiento, saneamiento y eliminación de aguas residuales
- b) recogida y tratamiento de residuos
- c) transporte público
- d) ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas
- e) prevención y extinción de incendios
- f) abastos y mataderos.

En todo caso, en lo que se refiere a sus funciones, la tendencia a escala europea se centra de manera más acentuada en los graves problemas de cohesión social y desequilibrio territorial, pues la dispersión del domicilio, centro de trabajo y lugares de ocio supone una necesidad creciente de desplazamiento, e implica que las áreas metropolitanas se convierten en una oportunidad esencial para restablecer ese equilibrio social y territorial mejorando así de forma significativa el nivel de vida de la población puesto que los habitantes de estas zonas tienen una preocupación mayor por la calidad del medio ambiente natural y físico⁸. A este respecto cabe señalar que la necesidad de estar cerca de los servicios acelera la concentración de la población, los municipios triplican su población debido a los nuevos desarrollos residenciales gracias al *boom* de la construcción, en este sentido, los estudios muestran que la población está cada vez más concentrada pero no necesariamente en núcleos compactos, es el fenómeno que se denomina "urbanización de forma desconcentrada" (Gozalvez, 2007)⁹ que trata de evitar la masificación de la población en el núcleo poblacional, beneficiándose las zonas periurbanas de las ciudades, extremo que conlleva problemas medioambientales y de movilidad que requieren una adecuada planificación.

Al margen de estas funciones consagradas, aparecen nuevos desafíos para estas entidades concretados en la protección del medio ambiente y el respeto a los compromisos del desarrollo sostenible y del cambio climático que han de conseguir mediante una adecuada organización del crecimiento urbano (sistemas de transporte, creación

de zonas hábitat, grandes centros comerciales¹⁰, gestión de residuos y aguas residuales, el control de la energía, reordenación de las actividades productivas, reducción del ruido, protección del entorno histórico, o la protección del patrimonio natural y agrícola, entre otros..).

En este sentido, la congestión de la población exige soluciones desde la política de ordenación urbana a escala local o regional para los problemas de transportes e infraestructuras desde el punto de vista ambiental y económico pero también de gestión administrativa, y es aquí donde las áreas metropolitanas pueden jugar un papel esencial pues en su organización política tiene cabida otras formas de participación y negociación social que facilitan su gobernanza de forma más dinámica que las entidades locales administrativas existentes.

III. INTENTOS FRACASADOS EN LA CREACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

En nuestro ordenamiento, a pesar de su escaso éxito, ha habido intentos de dar mayor protagonismo a las áreas metropolitanas por estar esencialmente configuradas como administraciones de carácter urbano. Así, ha sido posible desarrollar algunos instrumentos de gobernanza metropolitana con un marco institucional propio y con unas características especiales dependiendo de ámbito de aplicación.

Algunas Comunidades Autónomas han hecho uso de esta posibilidad: un ejemplo práctico en esta materia fue la ley de 31 de diciembre de 1986, de la Comunidad Valenciana por la que se crea el Consejo Metropolitano de la Huerta, suprimido después por la ley autonómica 8/1999, de 3 de diciembre, pues había que buscar fórmulas de gestión más ágiles. Esta entidad metropolitana sustituía a la vez a la Corporación Administrativa del Gran Valencia, que se ocupaba del control del cumplimiento del Plan General de esa ciudad. Por esa norma, las competencias urbanísticas se traspasan a los municipios y el área metropolitana de la Huerta, integrada por cuarenta y cuatro municipios, queda entre sus atribuciones específicas las relativas al "ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte e infraestructura". También se establecen los ámbitos materiales de aplicación, la

coordinación, planificación y la gestión supramunicipal de las materias de su competencia que debe ejercerse mediante un consorcio o mancomunidad. Disfuncionalidades en la gestión hicieron que la Ley 4/1995, de 16 de marzo, reconociese que las competencias del Consell Metropolità de L'Horta son de carácter local, de modo que no puede invadir, excepto delegación expresa, competencias autonómicas o estatales, y en consecuencia, su alcance queda reducido a la prestación asociada de servicios municipales.

Además, en los años noventa y en el arco mediterráneo ha habido intenciones más ambiciosos de consorcios o áreas para gestionar y ordenar desde un Consejo el triángulo de Alicante-Elche-Santa Pola¹¹, con la finalidad de ofrecer suelo para actividades atractivas para las empresas con el encargo de velar que esa promoción se realice en términos de desarrollo ecológicamente sostenible. Sin embargo, esta tentativa quedó frustrada y sustituida por la elaboración por la administración autonómica de un plan de acción territorial de carácter integrado del entorno metropolitano Alicante-Elche. En este caso, el Plan determinará cuáles son las necesidades de infraestructuras, equipamiento, áreas protegidas y espacios residenciales, como se verá más adelante.

Otro ejemplo que no ha cumplido las expectativas de planificación deseadas es el caso de Bilbao¹², integrado por unos 44 municipios y una población cercana al millón de habitantes. Su desaparición estuvo causada tanto por la falta de una ordenación territorial integrada como por la posición institucional de las diputaciones forales en detrimento de los ayuntamientos. Para entender esa situación de hecho, es necesario conocer que el área metropolitana de Bajo Nervión sufría una intensa degradación medioambiental fruto de su industrialización que necesitaba de una gestión integrada. En el plano físico, la ría del Bajo Nervión soportaba una industria pesada a ambos lados donde también se concitaban áreas residenciales, de modo que pronto resultó evidente que se trataba un espacio con gran actividad pero sin una ordenación del territorio, aspecto que motivó aún más la degradación ambiental de ese entorno; contaminación atmosférica, malos olores, congestión de tráfico, contaminación de aguas, ausencia de zonas verdes, etc. Por consiguiente, este intento conlleva la desaparición de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, imponiéndose un tratamiento urbanístico integra-

do de todo el Área y la atribución de sus funciones a la diputación foral.

Otro caso paradigmático del fenómeno metropolitano, es el caso de Barcelona. Aquí, la ley de 7 de abril de 1987, del Parlamento catalán, extingue la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, creando varias entidades de naturaleza no territorial para regular las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en la zona de influencia. Por esta reforma¹³, la administración autonómica se reserva la planificación territorial de ámbito metropolitano, la planificación y ordenación del sistema de viajeros y la planificación hidráulica, pero las dos entidades creadas asumen las funciones de transporte para un espacio menor y de tratamiento de residuos para un espacio intermedio dentro de sus límites administrativos. Más tarde, este sistema metropolitano se regula desde el Plan Estratégico que integra a 35 municipios con una población de más de tres millones de habitantes acompañado de una estructura institucional formada por: un Consejo General, una Comisión Delegada comisiones sectoriales y un consejo de desarrollo estratégico metropolitano.

Ciertamente, cabe destacar, no obstante, un importante grado de similitud en la situación de los espacios metropolitanos pues presentan necesidades comunes que se refieren a un requerimiento de una acción coordinadora en su planeamiento municipal y demandas en la prestación de servicios (Barrero, 1996: p 43). En este sentido, con un planteamiento innovador, la ley valenciana 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas, prevé la posibilidad de crear entidades metropolitanas sectoriales para aquellos flujos urbanos que requieran la prestación de un determinado servicio público, más eficaces, pues dichas entidades contarán con un programa de actuación para el establecimiento y prestación de los servicios correspondientes; por consiguiente, se acentúa así la descentralización territorial y la simplificación de la estructura administrativa de que disponen al contar con una organización operativa (Asamblea, Presidente, Comisión de gobierno y entes instrumentales a su disponibilidad) y unas reglas de funcionamiento que las dotan de agilidad y eficacia.

En cualquier caso, la ordenación del territorio, entendida como una acción pública destinada a conseguir una digna

calidad de vida, implica una alternativa a la solución de los problemas del entorno metropolitano.

IV. LA REVITALIZACIÓN DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En un principio se advierte que las áreas, o mejor dicho los espacios metropolitanos se han traducido en motores de crecimiento económico con nuevos retos económicos, sociales y ambientales, siendo territorios esenciales para la innovación, tecnología¹⁴, nudos de transporte y centros de investigación, cumpliendo así los objetivos de la Estrategia de Lisboa. De ahí, que en determinadas ocasiones haya intentos de identificar las áreas metropolitanas en atención a otros criterios¹⁵, como sus funciones ambientales, puesto que uno de sus inconvenientes es la falta de precisión de sus límites.

Por este motivo, en Alemania identifican sus áreas metropolitanas en atención de las funciones atribuidas pero otras veces realizan una regionalización por temas: cultura, deporte, sostenibilidad y paisajes para determinar el territorio en cuestión (región de Nuremberg). En Reino Unido, se desarrollan bajo una gobernanza de abajo arriba denominada "Northen Way" que se caracteriza porque las decisiones de gobierno quedan incluidas en tres agendas: una agenda de cohesión social, una agenda de competitividad y una agenda medioambiental para mejorar la calidad de vida y preservar los recursos naturales, pues en esta concepción se entiende que las áreas metropolitanas son el nivel más adecuado para realizar estas políticas. También, Italia ha acogido este sistema de abajo arriba creando tres áreas metropolitanas en torno a Roma, Nápoles y Milán. En consecuencia, la evolución de tales espacios difiere en las distintas regiones de Europa a diferencia de España, donde las áreas metropolitanas no pueden agrupar municipios de distintas Comunidades Autónomas, en Europa no existen estas limitaciones, cabe citar "Centrope", región integrada por Viena-Bratislava-Brno-Gjör, situadas en cuatro países diferentes o Copenhage-Malmö (Dinamarca y Suecia), o la Randstad en Países Bajos.

Quizás la dinámica social y económica de la población ha hecho obsoleta la organización político-territorial de ca-

rácter estrictamente municipal para gestionar los grandes servicios, de forma que se piensa en la virtualidad de las áreas metropolitanas para armonizar competencias de los municipios en relación con los grandes servicios: transportes, agua, residuos, etc. Sin embargo, si se atiende a las estadísticas de distribución de la población se observa que las zonas rurales cercanas a la ciudad incrementan cada vez más sus habitantes configurando áreas metropolitanas de carácter espontáneo debido a la urbanización desmesurada pero sin ningún reflejo normativo o regulador por parte de las administraciones públicas. Esta situación provoca determinados efectos en cuanto a la transformación del paisaje¹⁶, aumento de los riesgos ambientales y contaminación de los ecosistemas, entre otros, y que no son desconocidos desde la ordenación del territorio. De ahí que recientemente se adoptan mecanismos no formales de gobernanza metropolitana a través de una planificación estratégica sin un marco metropolitano institucional fundamentado en la competencia de ordenación del territorio, exclusiva de las Comunidades Autónomas, como muestra el caso valenciano.

La planificación estratégica desarrolla mediante los Planes de Acción Territorial, para un ámbito territorial concreto o en el marco de un sector específico, los objetivos y criterios reconocidos en la legislación valenciana de ordenación del territorio o de la estrategia territorial de la Comunidad Autónoma. Así, el ámbito de tales instrumentos puede comprender en todo o en parte varios términos municipales, de modo que se convierten en instrumentos de ordenación supramunicipal que de modo integrado establecen el modelo global de desarrollo y ocupación del suelo. Respecto de estos planes cabe resaltar la vinculación directa¹⁷ de su normativa y determinaciones para los planes generales de cada municipio.

Dentro de los planes de acción territorial resulta fundamental la definición de los objetivos con un grado de concreción suficiente para orientar la ejecución de las estrategias del plan, aspecto primordial en el caso de los planes de acción territorial integrados de ámbito metropolitano cuyo objetivo esencial consiste en la definición de proyectos metropolitanos. De acuerdo con la normativa valenciana, se consideran como tales "aquellos proyectos que por su carácter supramunicipal y su ámbito metropolitano, constituyen acciones orientadas a crear o modificar reservas dotacionales e infraestructuras, públicas o priva-

das, de relevante función respecto del área metropolitana objeto del plan de acción territorial integrado¹⁸.

Hemos señalado más arriba, que estos planes han de ajustarse a los objetivos y criterios fijados en la ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje¹⁹. La norma reconoce que los poderes públicos promoverán la mejora de la calidad de vida mediante acciones como la conservación y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental, y en consecuencia diseña dos grupos de criterios de ordenación territorial: la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible.

El primer grupo comprende acciones para la mejora de entornos urbanos donde se incluyen medidas para lograr la mejora de la calidad ambiental y la integración del paisaje periférico, acciones para accesibilidad, movilidad y transporte urbana, así como equipamientos y dotaciones públicas como la previsión de zonas verdes. El segundo grupo, los criterios de desarrollo sostenible²⁰ comprenden los siguientes objetivos: la protección del paisaje, pues éste actúa como criterio condicionante de los nuevos crecimientos urbanos, la utilización racional de los recursos naturales y del suelo, la prevención de riesgos naturales e inducidos (como los incendios), la ordenación del litoral, aprovechamientos minerales, uso eficiente de los recursos hídricos (ecosistemas acuáticos), protección del medio natural, revitalización del patrimonio rural donde se pretende la protección de la Huerta como espacio acreditado de valores medioambientales importantísimos, la mejora de la calidad de los recursos hídricos y el uso sostenible del agua²¹.

Junto a esto, cabe considerar que los planes de acción territorial integrados tienen como objeto analizar la información territorialmente relevante en su ámbito de actuación y en concreto la relativa al medio físico, al paisaje, al patrimonio cultural, a los asentamientos de la población, infraestructuras y el sistema productivo²².

De ahí que los planes de acción territorial coadyuven a la identificación y consolidación de determinados elementos del medio físico, y por ende, también de los entornos metropolitanos. En particular, el Plan de Acción Territorial del Entorno de Castellón (PATECAS) describe un modelo territorial futuro centrado tanto en la consolidación de las áreas agrícolas (citópolis) junto aquellas residenciales

y de ocio, como en el reforzamiento de los corredores ecológicos que se conectan con las áreas paisajísticas de las sierras y el litoral. Se trata, básicamente de la conservación del entorno de Castellón en cada término municipal que se desarrolla de modo compatible con las vías de comunicación entre los principales núcleos de población de Castellón, Almazora y Vila-real, los cuales aparecen como fenómenos de conurbación que exigen un planteamiento supramunicipal. En este ámbito, el Plan de Acción Territorial reafirma su objetivo de aumentar la permeabilidad entre las poblaciones y ordena los espacios intersticiales mediante la creación de un bulevar metropolitano que actúa como eje vertebrador del Entorno. Por último, el Plan determina un proyecto para el litoral basado fundamentalmente en el desarrollo de infraestructuras y la puesta en valor de las áreas naturales aplicando criterios de sostenibilidad.

También, el Entorno metropolitano Alicante-Elche²³, con una población superior a 6.000.000 de habitantes, constituye un conjunto urbano de gran potencial económico y se concentra principalmente en Alicante y su área de influencia; la actividad industrial se concentra en Elche y Crevillente por lo que resulta esencial articular el territorio. Se aprecia que el proceso de urbanización ha sido intenso y se ha producido de forma extensiva, aumentando la población de los núcleos intermedios, en detrimento de otras opciones más integradoras y sostenibles desde el punto de vista ambiental. Este modelo de ocupación del suelo es altamente consumidor de este recurso y el origen de otros efectos negativos como el consumo de agua, la calidad paisajística, infraestructuras, etc. Este Plan de Acción Territorial propone un modelo de desarrollo urbano coherente donde se consoliden las estrategias de los grandes núcleos urbanos, se facilite la accesibilidad a los mismos mediante una estrategia de intermodalidad en el transporte y se alcance una concepción de sostenibilidad del territorio, pues apuesta por la protección activa, recuperación y puesta en valor del medio natural mediante actuaciones ambientales sobre el agua, suelo, paisaje y conservación de los recursos naturales.

El Plan de Acción Territorial utiliza el entorno metropolitano para planificar una racionalización del proceso de ocupación del suelo y armonizar las ciudades con el entorno rural. En este contexto, se fija un objetivo común en cuanto a la revitalización de las áreas degradadas al prever

actuaciones concretas de protección de zonas húmedas, dunas, ecosistemas naturales y medidas de protección frente a riesgos naturales como inundaciones y peligros de deslizamiento; en este sentido, se adoptan medidas de corrección hídrico-forestal como la delimitación y recuperación de cauces de gran potencial ambiental.

En resumen, el modelo territorial previsto por el Plan prevé un sistema integrado vinculado directamente con el medio ambiente, las infraestructuras y la ordenación urbanística. Con las medidas citadas anteriormente persiguen tanto la transformación de los espacios y el mantenimiento de las medidas limitativas en la protección de espacios naturales para la mejora funcional y conservación de los espacios libres metropolitanos.

Descendiendo a su dimensión ambiental, el Plan apuesta por la instauración de un sistema verde metropolitano constituido por las áreas protegidas, una red de itinerarios ecoturísticos cerrado al tránsito de vehículos y la creación de tres parques metropolitanos²⁴ para regenerar las zonas periurbanas.

A pesar de estas previsiones, estos instrumentos de planificación no van acompañados de una estructura administrativa propia de las áreas metropolitanas, de modo que la gestión y coordinación de estos espacios en la ordenación territorial queda asumida en gran parte por los municipios a través de sus planes generales en múltiples aspectos: red de infraestructuras, tratamiento medioambiental, turismo, actividades productivas, etc. En este contexto, los entes locales han de respetar un objetivo clave marcado a nivel comunitario²⁵: la ruptura del vínculo entre crecimiento económico y degradación medioambiental requiere el control, la reducción y estabilización de los flujos de energía, materia y residuos correspondientes que alimentan el sistema económico antes de volver al ecosistema con formas menos aprovechables; esto se traduce en que el porcentaje de regeneración de los recursos renovables sea igual o superior a la suma de porcentajes de utilización de los recursos renovables y que el ritmo de producción de residuos sea menor al de su regeneración por sistemas naturales. Esto implica que deben ponerse en marcha mecanismos para compatibilizar el uso y aprovechamiento de los servicios ambientales con la funcionalidad sociológica del territorio. Este principio está presente en la dinámica de distintos instrumentos previstos en la ley valenciana

4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, siendo enteramente aplicable a los planes de acción territorial sobre el entorno metropolitano:

a) la utilización racional del suelo y el mecanismo de la cesión de suelo no urbanizable protegido (1 m²s*1m²s) con ocasión de una reclasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable; así, imperativamente los crecimientos urbanísticos y los proyectos de incidencia territorial significativa deben ser definidos bajo criterios de generación de menor impacto sobre el territorio y menor afección a valores y recursos naturales²⁶ presentes en el mismo.

Por su parte, también el principio de equilibrio se presenta en los crecimientos urbanísticos, pues el legislador autonómico ha querido que el porcentaje del recurso suelo consumido se regenere en suelo no urbanizable protegido; así, cuando se realice una clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable por cualquier medio conforme a la ley urbanística, se tendrá que ceder gratuitamente a la administración pública (local o autonómica) suelo no urbanizable protegido con una superficie igual a la reclasificada de acuerdo con una serie de condiciones establecidas en la ley²⁷. Los terrenos cedidos pasan a ser considerados como parque público natural en el planeamiento general del municipio.

Esta directriz imperativa e instrumento de sostenibilidad del recurso suelo adquiere una mayor relevancia ambiental si cabe al tener en cuenta la clase de terrenos susceptibles para poder reclasificar en atención al orden de preferencia de acuerdo con el principio de jerarquía determinado reglamentariamente²⁸: aquellos declarados formal y expresamente como suelo protegido en aplicación de la legislación de espacios naturales protegidos y legislación forestal, aquellos terrenos en los que se haya iniciado un procedimiento para declararlos como tal, suelos pertenecientes a entornos de protección, amortiguación de impactos, pre-parques, corredores biológicos y suelos no urbanizables de protección especial, y finalmente los terrenos declarados como suelo no urbanizable protegido de forma expresa y formal en el planeamiento territorial y urbanístico.

b) los propios de la gestión territorial y que tienen por objeto la materialización de los objetivos y criterios de la ordenación territorial, calidad de vida y desarrollo sostenible, definidos en los citados planes, de forma que los

municipios pueden utilizar ciertos instrumentos para garantizar tanto la protección del territorio y el paisaje como el consumo racional de los recursos, y son los siguientes:

- los programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida²⁹: los ayuntamientos pueden destinar fondos a programas que comprenden la prestación de servicios, a la recuperación medioambiental, paisajística, mejora del medio rural, la agricultura o el patrimonio cultural, entre otros.
- los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes³⁰: si los municipios, con las actuaciones previstas en sus planes no deben sobrepasar los indicadores de consumo de recursos, especialmente, agua, suelo, energía y de emisión de contaminantes al suelo, agua o atmósfera fijados por la administración autonómica, ya que en caso contrario deberán contribuir a través de cuotas de sostenibilidad³¹ al fondo de equidad territorial y a financiar programas o proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida de los propios municipios. Sencillamente, las cuotas son las aportaciones económicas derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes.
- los sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación territorial

fijados en la ley y los instrumentos de planificación territorial

Finalmente, a los efectos de declarar la virtualidad de las áreas metropolitanas como cabe concluir que constituyen una escala adecuada para resolver los problemas ambientales en el territorio en aras de lograr la sostenibilidad tan ansiada, sin embargo la estructura administrativa prevista en la legislación autonómica para esta tipología de entidad local todavía hereda un escollo importante, y que no es otro que la determinación de las funciones y competencias de las áreas metropolitanas en la protección del ambiente, pues hoy por hoy son competencias propias de los entes locales (municipios y diputaciones), y a nivel supralocal de las Comunidades Autónomas. Este inconveniente pone freno a la articulación institucional de las áreas metropolitanas para los fines de protección del ambiente y del territorio. No obstante, por encima de todo, la planificación territorial, economía, transporte y medio ambiente forman en armonía (Martín, 1988: p. 18) los elementos indispensables para gestionar adecuadamente el área funcional más allá de las divisiones administrativas, de la titularidad de los servicios y de las formas de prestación de los mismos.

NOTAS

- 1 Esta problemática se acerca también a las comarcas y al régimen especial de las grandes ciudades, reconocido por la legislación local para los municipios de Madrid o Barcelona. R. Martín Mateo. *Manual de derecho administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, p. 131.
- 2 Arts. 3.2c) y 43.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local.
- 3 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones económicas para el futuro de Europa", Bruselas, 25 de abril de 2007. ECO/188.
- 4 Sobre las áreas metropolitanas y planeamiento, *vid.* Coord. M. Ferrer Regales. *Planeamiento y gestión*

metropolitana comarcal y municipal. Uniformidad y Diversidad, Control y flexibilidad, Eunsa, Pamplona, 1993, pp. 1-219.

- 5 Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se crea la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos a la que corresponde la competencia del servicio del agua en alta, la producción y el suministro hasta el punto de distribución municipal; también se crea la Entidad Metropolitana para el tratamiento de Residuos para la prestación de los servicios de valoración y planificación de residuos urbanos.
- 6 STC 214/1989, de 21 de diciembre, f.jco 13, en relación con las comarcas y en doctrina enteramente aplicable a las áreas metropolitanas, señala expresamente que "El párrafo 4.º del art.42 garantiza a los municipios

Recibido: 1 de octubre de 2007

Aceptado: 15 de octubre de 2007

enclavados en el ámbito territorial de las comarcas, que la creación de éstas no supondrá la pérdida de sus competencias para prestar los llamados servicios mínimos a los que se refiere el art. 26, ni la privación absoluta de su intervención en cada una de las materias enumeradas en el artículo 25.2.º, ambos de la LRBR. Pues bien, sobre esta base no resulta en exceso problemático dar una respuesta taxativa a la cuestión planteada por las entidades recurrentes. El legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el art. 26 de la Ley –previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada– y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25. Quiere decirse, pues, que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. A ello se dirige este párrafo 4.º del art. 42, garantizando ese mínimo, sin que pueda imputarse al legislador estatal una extralimitación en el ejercicio de sus competencias determinante de la vulneración, por invasión, del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas recurrentes".

7 STS de 29 de mayo de 1988, f.jco.10.º: "En el caso que ahora nos ocupa es indudable que la creación de las dos Entidades cuestionadas priva a

los Municipios integrados en ellas de una serie de competencias en relación a planificación urbanística y territorial, transporte, aguas y residuos, que forman parte también de las conferidas por la normativa local. Algo que no constituye una novedad, ya que desde el 24 de agosto de 1974 existía la Entidad Municipal Metropolitana con el fin de impulsar, coordinar, gestionar, vigilar y ejecutar el planeamiento urbanístico y la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana cuya determinación se hacía en el artículo 2".

- 8 Hacia una política urbana para la Unión Europea, Bruselas 1996.
- 9 Tendencia demográfica, diario Información de 10 de septiembre de 2007.
- 10 Sobre el modelo de centros comerciales en áreas urbano-metropolitanas, *vid. J. Allende Landa, Modelo de grandes centros versus modelo del comercio tradicional. Implicaciones socio-económicas, culturales y territoriales de la Sostenibilidad*, Serie: síntesis, IUT, núm. 35, abril, 2007, pp. 3-14.
- 11 Sobre esta Entidad, ver G. Conesa. Crónica de una ocasión perdida, Club de Inversores, 2004, 1-364 pp. Curiosamente, este tema acaba de ser anecdóticamente retomado por un ilustre alicantino que tuvo en su día un positivo, aunque desgraciadamente frustrado protagonismo como líder del Club de Inversores, José Orts Serrano, quien recuerda ahora que de la mano de Club de Inversores se valoraron las ventajas del proyecto de una conurbación "Elche-Alicante-Santa Pola".
- 12 Caso analizado por J. Allende Landa, "Ordenación del Territorio versus grandes infraestructuras: el caso de Vizcaya", *Ciudad y Territorio*, octubre-diciembre, 1987, p. 50.

13 Esta reforma fue criticada duramente por la doctrina, pues acentuaba las competencias de la administración autonómica constituyendo una desviación de poder. R. Martín Mateo, *ob. cit.*, pp. 862-863.

- 14 Proyecto 22@bcn para la Entidad metropolitana de Barcelona. Se trata de transformar la zona industrial de Poble Nou (200 has) en un distrito de innovación productiva con un espacio reservado a zona residencial y espacios verdes. En relación con los cambios en el territorio rural como consecuencia de la cultura, F. García Novo en "Los paisajes europeos en una cultura tecnológica", en *El paisaje mediterráneo. Opciones de funcionalidad*, Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural, Fundación Santander Central Hispano, 2007, 11, pp. 23-39; sostiene que el nivel tecnológico de una sociedad determina el modelo de explotación de los recursos y condiciona la percepción del territorio rural incidiendo en el paisaje, de manera que actualmente el paisaje rural se gestiona y valora desde la población urbana, que ha creado nuevos bucles regulatorios sobre el territorio, modos de explotación y nuevas demandas de uso; experiencia que denomina como paisajes emergentes en una cultura urbana tecnológica donde las infraestructuras viarias y el urbanismo son los motores de la acción sobre el paisaje pp. 24 y 34.
- 15 Sobre las diferentes tipologías, *vid. J. M. Rodríguez Álvarez*, "Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico", *REALA*, n.º 298-299, mayo-diciembre, 2005.
- 16 J. A. Pascual en "Pautas de transformación del paisaje tradicional mediterráneo", en *El paisaje mediterráneo. Opciones de funcionalidad*, *ob. cit.*, p. 70; expone las principales

- pautas de modificación de los paisajes mediterráneos, sobre todo en las franjas litorales y en las áreas de influencia de las ciudades, que se deben a la pérdida de superficie cultivada, como es el caso del área metropolitana en torno a la ciudad de Valencia, y además por la relación entre la gran urbe y su entorno cada vez más extenso, p. 80.
- 17 Sobre la vinculación de la planificación territorial *vid.* E. Schmidt-Assmann. Elementos estructurales y niveles de la planificación en el Derecho Alemán (con especial referencia al "sistema de planeamiento territorial"), *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 6, 2004, pp. 15-30.
- 18 Art. 135.1 Decreto valenciano 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU).
- 19 en adelante LOTPP.
- 20 El Dictamen prospectivo del Comité de las Regiones "Contribución de los entes regionales y locales a la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible" (DOUE C 197, p. 21) señala el papel determinante de los niveles regional y local en la ordenación territorial en la que muchas de las medidas necesarias para fomentar el desarrollo, como la utilización del suelo, el agua, la gestión de los residuos y las políticas sobre el medio ambiente urbano competen, sobre todo a las entidades locales y regionales en las políticas de sostenibilidad.
- 21 El art. 19.2 Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio determina como objetivo prioritario el uso sostenible del agua, además de acciones dirigidas a asegurar la cantidad, calidad del recurso y su uso eficiente, se obliga a que la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas o cualquier otro que conlleve un incremento del consumo de agua, requiere la previa obtención de un informe del organismo de cuenca competente o de la autoridad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con la previsiones de los planes hidrológicos.
- 22 Art. 50 LOTPP.
- 23 Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano Alicante-Elche, disponible en <http://www.gva.es>; Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.
- 24 Un ejemplo de ello, es el proyecto del Parque Metropolitano del Río Turia, un espacio verde entre ocho municipios que bordean el río en la zona metropolitana de Valencia.
- 25 Dictamen del Comité de Regiones, *ob. cit.*, p. 24.
- 26 Art. 13.1 LOTPP.
- 27 Art. 13.6 LOTPP y arts. 20 a 24 ROGTU.
- 28 Art. 21 ROGTU.
- 29 Arts. 72 a 80 LOTPP.
- 30 Arts. 81 y 82 LOTPP.
- 31 Art. 83 y 84 LOTPP.
- AA.VV. (2007): "El paisaje mediterráneo. Opciones de funcionalidad", *Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural 11*, Fundación Santander Central Hispano, 1-157.
- Barrero Rodríguez, M. C. (1993): *Las áreas metropolitanas*, Civitas, 1-283.
- Barrero Rodríguez, M. C. (1996): "La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos", *RVAP*, 45-I, 9-44.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2006): "Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas", *REALA*, 302, 9-24.
- Conesa, G. (2004): *Crónica de una ocasión perdida*, Club de Inversores, 1-364.
- Ferrer Regales, M. (1993): *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal. Uniformidad y Diversidad*, Control y flexibilidad, Eunsa, Pamplona, 1-219.
- Martín Mateo, R. (1988): "Las áreas metropolitanas", en Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 855-864.
- Martín Mateo, R. (1988): "Economía, Desarrollo, Ecología y Ordenación del Territorio", *RDU*, 110, 13-22.
- Martín Mateo, R. (2006): *Manual de derecho administrativo*, Aranzadi, 1-462.
- Pérez Moreno, A. (1994): "Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía", *RDU*, 140, 13-38.
- Posada, A. (1936): *El régimen municipal de la Ciudad Moderna*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2007, 1-507.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2005): "Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico", *REALA*, 298-299, 229-269.
- Schmidt-Assmann, E. (2004): "Elementos estructurales y niveles de la planificación en el Derecho Alemán (con especial referencia al 'sistema de planeamiento territorial')", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 6, 15-30.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allende Landa, J. (1987): *Ordenación del Territorio versus grandes infraestructuras: el caso de Vizcaya*, Ciudad y Territorio, octubre-diciembre, 45-56.

Allende Landa, J. (2007): "Modelo de grandes centros versus modelo del comercio tradicional. Implicaciones socio-económicas, culturales y territoriales de la Sostenibilidad", *IUT* 35, abril, 3-14.

Arroyo, M. (2001): "La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 97, 1-30.